



KATSAUKSIA

Mikko Kautto, Kullervo Joentakanen, Tapio Klaavo,
Jukka Lampi, Aino Lassila, Eeva Poutiainen, Janne Salonen,
Hannu Uusitalo ja Mika Vidlund

Eläkekattoa koskeva selvitys

Eläketurvakeskuksen katsauksia
2009:14

Eläketurvakeskus • Pensionsskyddscentralen

KATSAUKSIA

Mikko Kautto, Kullervo Joentakanen, Tapio Klaavo,
Jukka Lampi, Aino Lassila, Eeva Poutiainen, Janne Salonen,
Hannu Uusitalo ja Mika Vidlund

Eläkekattoa koskeva selvitys

Eläketurvakeskuksen katsauksia
2009:14

Eläketurvakeskus • Pensionsskyddscentralen

KATSAUKSIA

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 010 7511 • Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tfn 010 7511 • Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus Finland

Tel. +358 10 7511 • Fax +358 9 148 1172

Edita Prima Oy

Helsinki 2009

ISSN 1236-7737

TIIVISTELMÄ

Selvitys eläkekatosta on toteutettu Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä. Selvityspyynnön taustalla on lehdistössä huhtikuussa 2009 esille nostetut johtajapalkkiot valtion omistamissa yhtiöissä. Asian yhteydessä nostettiin esille myös johtajien korkeita eläkkeitä ja varhaista eläkkeelle siirtymistä. Yhdeksi keskustelukohteeksi nousi työeläkkeitä koskeva eläkekatto, vaikka julkisessa keskustelussa esillä olleet ”eläketulot” sisälsivät lakisääteisen työeläkkeen ohella muitakin tuloja.

Katsauksessa tuodaan aluksi esiin työeläkejärjestelmän lähtökohtia ja eläketurvan määräytymisperiaatteita. Selvitys sisältää kansainvälisen katsauksen, jossa kuvataan, missä vertailtavaksi valituissa maissa on käytössä eläkekatto, kuinka suuri eläkepalkkakatto on suhteessa keskipalkkaan ja miten vakuutusmaksuja maksetaan eläkepalkkakatto soveltavissa maissa. Selvitystä varten on kerätty myös tietoa kansainvälisistä vertailuista ja tutkimuksista, joissa on selvitetty eläkekattoa muiden eläkkeeseen vaikuttavien tekijöiden ohella. Selvityksessä esitellään eläkekattoa koskevaa aikaisempaa eduskunnassa käytyä keskustelua sekä aikaisempien eläkekattoa koskevien selvitysten päätelmiä. Katsaukseen sisältyy eläkerekistereihin perustuva tilastollinen kuvaus korkeiden lakisääteisten eläkkeiden tasosta, yleisyydestä ja jakautumisesta. Tulokset esitetään sekä eläkekantaa että alkaneita eläkkeitä koskien vuosilta 2000–2008. Mahdollisia eläkekaton vaikutuksia on arvioitu vakuutusmaksuihin, maksutuloon, eläkemenoon, vakuutettujen joukkoon ja palkkasummaan nähden. Eläkekatosta aiheutuvia hallinnollisia lisäkustannuksia on arvioitu asiantuntijakyselyiden avulla.

Nykyinen eläkekanta koostuu lähes täysimääräisesti vanhan eläkelainsäädännön mukaisista eläkkeistä. Jatkossa vuoden 2005 eläkeuudistus tulee vaikuttamaan tuleviin eläkkeisiin. Uuden lainsäädännön mukaan on mahdollista kartuttaa työeläkettä aiempaa pidemmällä ajanjaksolla ja työnteekoon kannustavammin. Tämä merkitsee vastaisuudessa myös suurempia eläkkeitä mikäli pitkät työurat toteutuvat.

Selvityksen kansainvälisessä vertailuosiossa esitellään muiden maiden ratkaisuja eläkekattoa koskien. Eläkekattoon liittyvät ratkaisut riippuvat eläkejärjestelmälle asetetuista tavoitteista sekä lakisääteisten järjestelmien luonteesta. Selvitystä varten vertailtiin 20 maata. Jonkinlainen katto oli käytössä 14 maassa. Mistään ei ole löydettävissä sellaista eläkejärjestelmää, jossa olisi voimassa jonkinlainen kaikkia eläkkeitä koskeva katto. Pääsääntönä on, että eläkekatto on toteutettu eläkepalkkakatolla, ts. rajoittamalla eläkettä kartuttavaa ansiota eli eläkepalkkaa. Maat eroavat edelleen merkittävästi sen suhteen miten eläkepalkkakaton ylittävien ansioiden osalta vakuutusmaksuja kohdellaan. Yleisimmin vakuutusmaksuja ei vakuutusperiaatteen mukaisesti peritä. Joissakin maissa maksuja kuitenkin peritään, joskin osassa maita vain työnantajilta. Sikäli kuin eläkekattoa on tutkimuksissa sivuttu, on viitattu järjestelyn epäsuotuisiin tulonjakovaikutuksiin. Kattojärjestely lakisääteisessä eläkejärjestelmässä ei estä hyvätuloisten korkeampia eläkkeitä, sillä ne kanavoituvat maksettaviksi muiden järjestelyiden kautta.

Selvityksessä on esitelty eläkekatosta käytyä eduskuntakeskustelua ja eläkekattoa koskevien selvitysten päätelmiä. Eläkekattoa on eri aikoina puollettu ja vastustettu hyvin samansisältöisillä

argumenteilla. Eläkekattoa ei toistaiseksi ole nähty järkeväksi toteuttaa eikä tässä selvityksessä noussut esille sellaisia uusia näkökohtia, jotka puoltaisivat eläkekaton käyttöönottoa.

Selvitystä varten on tehty tilastollinen katsaus Suomessa asuvien eläkkeensaajien korkeista eläkkeistä. Keskeinen huomio eläkekannasta on se, että korkeita lakisääteisiä eläkkeitä on vähän ja pieniä eläkkeitä paljon. Mikäli haluttaisiin rajata edes jossain määrin merkittävä joukko eläkkeensaajia turvan piirin ulkopuolelle, olisi katto asetettava huomattavan matalalle tasolle.

Selvityksessä on esitetty laskelmia ja arvioita kuvitteellisen eläkepalkkakaton käyttöönoton vaikutuksista eläkemaksuun, eläkemenoon, palkkasummaan ja vakuutettujen piiriin. Vakuutusmaksutulo pienenis välittömästi ja maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseksi olisi nostettava eläkevakuutusmaksua. Eläkepalkkakatolla toteutettava eläkekatto toisi eläkemenoon pienennystä vasta pitkällä aikavälillä. Eläkepalkkakatto kohdentuisi erityisesti työntekijöiden ikäjakauman vanhempaan päähän ja miehiin enemmän kuin naisiin. Uuden instrumentin käyttöönotosta ja toimeenpanosta seuraisi hallinnointikustannusten kasvua.

SAMMANFATTNING

Utredningen om pensionstak har gjorts på begäran av Social- och hälsovårdsministeriet. I bakgrunden till begäran om utredning finns den debatt som i april 2009 fördes i medierna om direktörsarvoden i statsägda bolag. I det sammanhanget togs också upp frågan om direktörernas höga pensioner och tidiga pensionsövergångar. Ett debattämne var införandet av ett pensionstak för arbetspensionerna, trots att de ”pensionsinkomster” som varit föremål för den offentliga debatten också inbegrep andra inkomster än lagstadgad arbetspension.

I översikten presenteras först utgångspunkterna för arbetspensionssystemet och principerna för hur pensionsskyddet bestäms. Utredningen innehåller en internationell översikt med en beskrivning av i vilka länder i jämförelsen det finns ett pensionstak, hur stort pensionslönetaket är i förhållande till medellönen och hur försäkringsavgifter betalas i länder med ett pensionslönetak. För utredningen har det också sammanställts uppgifter från internationella jämförelser och undersökningar som handlar om pensionstaket vid sidan av andra faktorer som påverkar pensionen. I utredningen presenteras tidigare riksdagsdebatter om pensionstak samt slutsatser i tidigare utredningar om pensionstak. I översikten ingår en statistisk beskrivning av höga lagstadgade pensioners nivå, utbredning och fördelning utgående från pensionsregistren. Resultat presenteras utgående från både pensionsbeståndet och löpande pensioner åren 2000–2008. De eventuella konsekvenserna av ett pensionstak har bedömts med avseende på försäkringsavgifterna, premieinkomsten, pensionsutgiften, gruppen försäkrade och lönesumman. De administrativa merkostnaderna för ett pensionstak har uppskattats genom sakkunnigenkäter.

Det nuvarande pensionsbeståndet utgörs nästan helt av pensioner enligt den gamla pensionslagstiftningen. I fortsättningen kommer pensionerna att påverkas av 2005 års pensionsreform. Enligt den nya lagstiftningen är det möjligt att tjäna in arbetspension under en längre tidsperiod och på ett sätt som belönar fortsatt arbete bättre än förr. Detta betyder också större pensioner i framtiden, om utfallet blir att folk arbetar längre.

I den internationella jämförelsen i utredningen presenteras andra länders lösningar angående pensionstak. Lösningarna i fråga om pensionstak är beroende av de mål som satts för pensionsystemet och av de lagstadgade systemens natur. För utredningen jämfördes 20 länder. Ett tak av något slag var i bruk i 14 länder. Ingenstans finns det ett pensionssystem med ett tak som gäller samtliga pensioner. Huvudregeln är att pensionstaket har formen av ett pensionslönetak, dvs. en begränsning av den pensionsgrundande inkomsten eller pensionslönen. Det finns fortfarande stora skillnader mellan länderna i fråga om hur pensionsavgifterna för de inkomster som går över pensionslönetaket behandlas. Det allmännaste är att försäkringsavgifter inte tas ut, i enlighet med försäkringsprincipen. I några länder tas avgifter dock ut, men i en del länder endast av arbetsgivarna. I den mån pensionstak har tangerats i undersökningar har det hänvisats till sådana arrangemangs ogynnsamma konsekvenser på inkomstfördelningen. Ett tak i det lagstadgade pensionssystemet förhindrar inte att höginkomsttagare får högre pensioner, eftersom dessa kanaliseras genom andra arrangemang.

I utredningen beskrivs riksdagsdebatten om pensionstak och slutsatserna av utredningar om pensionstak. Vid olika tider har det talats både för och emot ett pensionstak med mycket liknande argument. Hittills har det inte ansetts rationellt att införa ett pensionstak, och i denna utredning kom det inte heller fram några sådana nya synvinklar som talar för det.

För utredningen har det gjorts en statistisk översikt om höga pensioner bland pensionstagare som är bosatta i Finland. En viktig iakttagelse är att det bland de lagstadgade pensionerna finns få stora men många små pensioner. Om man vill begränsa pensionsskyddet för en så stor grupp pensionstagare att det har någon betydelse, borde taket läggas anmärkningsvärt lågt.

SUMMARY

The assessment of the pension ceiling has been implemented at the request of the Ministry of Social Affairs and Health. The impetus for the assessment request was the media attention focused on executive bonuses in state-owned companies in April 2009. Other issues brought to the forefront during the debate were the generous pensions and early retirement of many executives. One topic of discussion was the possible introduction of an earnings-related pension ceiling, even though the “pension income” referred to in the public debate also comprised other income than the statutory earnings-related pension.

The assessment initially examines the foundation of the earnings-related pension system and the principles for determining pension security. The assessment contains an international review describing which countries selected for comparison implement a pension ceiling, how big the pensionable wage ceiling is in contrast to the average wage, and how insurance contributions are paid in countries that implement a pension ceiling. Data on international comparisons and research, in which the pension ceiling is examined in addition to other factors that have an impact on pensions, has also been gathered for this assessment. The assessment presents the discussion previously held in parliament regarding the pension ceiling, as well as conclusions drawn from previous assessments of the pension ceiling. It includes a statistical description, based on pension registers, of the level, prevalence and distribution of high statutory pensions. The results are presented for the years 2000–2008 with regards to both pension stock and pensions starting. Effects of a possible pension ceiling have been evaluated from the perspective of insurance contributions, premium income, pension expenditure, the number of insured and the wage sum. Additional administrative expenses caused by a pension ceiling have been estimated through the use of expert surveys.

The current pension stock consists almost entirely of pensions based on the old pension legislation. Henceforth the pension reform of 2005 will impact future pensions. Based on the new legislation it is possible to accumulate earnings-related pension over a longer time period than previously, and the incentive to remain at work is greater. In the future this will also result in bigger pensions, provided that long careers are in fact implemented.

The international comparison section presents the solutions of other countries concerning the pension ceiling. Solutions regarding the pension ceiling are dependent on the objectives of the pension system as well as the nature of the statutory systems. A comparison of 20 countries was carried out for the assessment. 14 of these countries implemented some sort of pension ceiling. However, a pension system implementing some kind of pension ceiling for all pensions was not to be found anywhere. The main rule is to implement the pension ceiling using a pensionable wage ceiling, in other words by limiting earnings on which pension is accrued (known as the pensionable wage). There are still significant differences between countries in how insurance contributions for earnings that exceed the pensionable wage ceiling are treated. Most commonly, insurance contributions are not charged, in accordance with the insurance principle. However, in some countries the contributions are charged, whereas in

other countries they are only charged from the employer. In as much as the pension ceiling issue has been raised at all in research, reference has been made to the unfavourable income distribution effects of the arrangement. A pension ceiling in the statutory pension system does not prevent higher pensions for those in the highincome bracket, as pensions are channelled into payment through other arrangements.

This assessment presents the pension ceiling discussions held in parliament as well as conclusions regarding the pension ceiling. The pension ceiling has been alternatively recommended and opposed using very similar arguments. Decision-makers have so far not considered the pension ceiling a worthwhile pursuit, and no new viewpoints have been revealed in the course of this assessment that would support the implementation of a pension ceiling.

A statistical review of high pensions of pension recipients residing in Finland has been carried out for the purpose of the assessment. The most significant observation regarding the pension stock is that high statutory pensions are few in number and small pensions dominate. If the idea would be to exclude an even remotely significant group of pension recipients from receiving pension security, the ceiling would have to be placed at a reasonably low level.

The assessment presents calculations and estimates of the impact that an imaginary pensionable wage ceiling would have on the pension contribution, pension expenditure, wage bill and group of insured. The premium insurance income would immediately decrease, and the pension insurance contribution would have to be raised in order to fund pensions already in payment. A pension ceiling implemented through a pensionable wage ceiling would serve to lessen pension expenditure only in the long-term. A pensionable wage ceiling would be specifically targeted at the older end of the employee age distribution spectrum, and would affect men more than women. There would also be an increase in administrative costs relating to the implementation and execution of a new instrument.

SISÄLTÖ

1	Selvityspyyntö ja selvityksen toteutus	11
2	Selvitystyön lähtökohtia: eläkekattoajatus ja eläketurvan määräytymisperiaatteista Suomessa	13
2.1	Selvityksen tausta	13
2.2	Ansaintaperiaate Suomen työeläkejärjestelmässä	14
2.3	Työeläkkeen suuruuteen vaikuttavat tekijät	14
2.4	Eläkepalkkakatto YEL-eläkkeissä	15
2.5	Johtajien korkeat eläkkeet	16
2.6	Eläkekatto ja omaisuuden suoja	17
3	Kansainvälinen vertailu	21
3.1	Katon soveltaminen eri maissa	21
3.2	Eläkepalkkakaton ja eläkekaton taso	23
3.3	Vakuutusmaksun periminen	25
3.4	Kokemuksia Ruotsin eläkekatosta	27
4	Eläkekattoa koskeva tutkimus	29
4.1	Vain eläkekattoon kohdistuva tutkimus on harvinaista	29
4.2	OECD:n eläkekattojen merkityksen huomioiva tutkimus	30
4.3	Eläkekaton tulonjakovaikutuksista	33
5	Eläkekattoa koskeva eduskuntakeskustelu	35
5.1	Kansanedustajien aloitteet ja kysymykset	35
5.2	Hallitusten vastaukset	36
6	Eläkekattoa koskevat selvitykset	41
6.1	Eläketoimikunta 1976	41
6.2	Ylieläketyöryhmä 1985	42
6.3	Sosiaalimenotoimikunta 1992–1994	44
6.4	Eläkekattoa puoltavia ja vastustavia näkökohtia	45
7	Suuria lakisääteisiä eläkkeitä koskeva tilastollinen selvitys	48
7.1	Suuret lakisääteiset eläkkeet eläkekannassa	48
7.2	Suuret alkavat lakisääteiset eläkkeet	51
8	Laskelmia eläkepalkkakaton vaikutuksista	56
8.1	Laskelma eläkepalkkakaton vaikutuksista eläkemenoon ja eläkemaksuihin	56
8.2	Eläkepalkkakaton vaikutukset vakuutettujen henkilökoukoon ja palkkasummaan	57
9	Eläkekaton käyttöönoton vaikutukset hoitokuluihin ja muihin kustannuksiin	63
10	Yhteenveto	66

1 Selvityspyyntö ja selvityksen toteutus

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi toukokuussa 2009 Eläketurvakeskukselta selvitystä eläkekatoista. Selvityspyynnön sisältö on seuraava:

”Ministeriö pyytää selvitystä mahdollisen eläkekaton vaikutuksista.

Selvityksessä tulisi ilmetä, millaisia eläkekattoja ja millaisia eläkekattomalleja on käytössä muiden maiden työeläkejärjestelmissä sekä se, onko näistä eläkekaton ylittävistä tuloista maksettu myös työeläkemaksuja ao. maissa. Selvityksessä olisi myös arvioitava, millaisia vaikutuksia eläkekatoilla ja erilaisilla eläkekattomalleilla on arvioitu olleen muissa maissa.

Selvityksessä tulisi käydä ilmi, millaista eläkekattoon liittyvää tutkimusta tai selvitystyötä Suomessa on aikaisemmin tehty. Selvityksessä tulisi myös arvioida millaisia näkökohtia on esitetty ja voidaan esittää eläkekaton ja erilaisten eläkekattomallien puolesta ja vastaan.

Selvityksessä tulisi tutkia tilastollisesti eri tasoille asetetun eläkekaton vaikutuksia eläkkeiden saajamääriin, keskieläkkeeseen, eläkemenoon ja eläkemaksuun sekä vaikutuksia tärkeimmissä eläkelajeissa ja eläkelajeissa ja kokonaisuudessaan yksityisen ja julkisen sektorilla eläkejärjestelmissä. Selvityksessä tulisi tarkastella erikseen alkaneita eläkkeitä ja maksussa olevia eläkkeitä.

Tulisi myös arvioida kuinka paljon vaikutukset ovat muuttuneet ja tulisivat muuttumaan tulevaisuudessa pidemmällä aikavälillä. Tarkastelusta tulisi ilmetä myös, miten vaikutukset muuttuisivat sukupuolen ja iän mukaan.”

Selvitys on toteutettu Eläketurvakeskuksen tutkimus-, tilasto- ja suunnitteluosaston yhteistyönä.

Selvityksen ensimmäisessä varsinaisessa luvussa tuodaan esiin työeläkejärjestelmän lähtökohtia ja eläketurvan määräytymisperiaatteita. Luvussa nostetaan esille myös muita selvitystyön kannalta merkityksellisiä lähtökohtia.

Kolmas luku sisältää kansainvälisen katsauksen. Siinä kuvataan, missä maissa eläkekatto on käytössä, kuinka suuri eläkepalkkakatto on suhteessa keskipalkkaan, ja miten vakuutusmaksuja maksetaan eläkepalkkakatto soveltavissa maissa.

Neljännessä luvussa on tietoa kansainvälisistä vertailuista ja tutkimuksista, joissa on selvitetty eläkekattoja muiden eläkkeeseen vaikuttavien tekijöiden ohella.

Luvussa viisi esitellään eläkekattoa koskevaa aikaisempaa eduskunnassa käytyä keskustelua.

Luvussa kuusi on vedetty yhteen aikaisempien eläkekattoa koskevien selvitysten päätelmiä.

Luvussa seitsemän esitetään eläkerekistereihin perustuva tilastollinen kuvaus korkeiden lakisääteisten eläkkeiden tasosta, yleisyydestä ja jakautumisesta. Selvityspyynnössä mainitut erittelyt eri eläkelakien ja -lajien välillä on toteutettu siten, että tuloksia esitetään yksityiseltä ja julkiselta sektorilta sekä merkittävimpien eläkelajien mukaan (vanhuuseläke, työttömyyseläke ja työkyvyttömyyseläke). Tulokset esitetään sekä eläkekantaa että alkaneita eläkkeitä koskien vuosilta 2000–2008.

Kahdeksannessa luvussa esitetään Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallilla tuotettu laskelma eläkepalkkakatolla toteutetun eläkekaton käyttöönoton vaikutuksista eläkemenoon, maksutuloon ja vakuutusmaksuihin. Lukuun on sisällytetty myös laskelmia eläkepalkkakaton vaikutuksesta vakuutettujen joukossa ja palkkasummaan.

Eläkekatoa aiheuttavia hallinnollisia lisäkustannuksia arvioidaan luvussa yhdeksän.

Selvitykseen sisältyy yhteenveto.

2 Selvitystyön lähtökohtia: eläkekattoajatus ja eläketurvan määräytymisperiaatteista Suomessa

2.1 Selvityksen tausta

Eläkekattolla tarkoitetaan yleensä (euromääräistä) rajaa, joka toimii maksettavan eläkkeen ylärajana. Yleisimmin eläkekattotavoitetta on toteutettu asettamalla työansioon perustuva eläkepalkkakatto, eli palkkaraja, jonka ylittävältä osalta eläkettä ei kerry.

Eläkepalkkakatto on siis keino, jolla voidaan rajoittaa korkeiden eläkkeiden syntymistä. Eläkepalkkakatto ei automaattisesti johda tiettyyn euromääräisesti ilmaistavaan eläkekattoon.

Eläkekatoista on keskusteltu Suomessa työeläkejärjestelmää luotaessa, 1970-luvulla inflaation oloissa tarkistettujen virkamiesten eläkkeiden kasvun rajoittamiseksi, 1980-luvulla liian korkeiksi koettujen eläkkeiden välttämiseksi ja 1990-luvulla yhtenä säästökeinona. Keskustelun on usein sysännyt liikkeelle media, joka on nostanut esille yksittäisiä suuria eläkkeitä tai epäoikeudenmukaisiksi koettuja kehityskulkuja. Näihin on yleensä reagoitu selvittämällä korkeiden eläkkeiden yleisyyttä, eläkkeiden korvaussuhteita ja määräytymiseen liittyviä tekijöitä sekä eläkekattoja yhtenä mahdollisena keinona vaikuttaa suuriin eläkkeisiin.

Tämän selvityspyynnön taustalla on lehdistössä huhtikuussa 2009 esille nostetut valtionyhtiöiden johtajapalkkiot. Asian yhteydessä nostettiin esille myös johtajien korkeita eläkkeitä ja varhaista eläkkeelle siirtymistä. Yhdeksi keskustelukohteeksi nousi myös työeläkejärjestelmää koskeva eläkekatto, vaikka julkisessa keskustelussa esillä olleet ”eläkkeet” sisälsivät lakisääteisen työeläkkeen ohella rekisteröityä lisäeläkettä, muita sopimusperusteisia eläkkeitä sekä muita korvauksia. Myös keskustelussa esillä olleet johtajien muita alemmat eläkeiät osoittivat, ettei aina puhuttu lakisääteisen järjestelmän mukaisista työeläkkeistä.

Eläkekatto on yksi tekijä tai keino, jolla voidaan vaikuttaa maksettavan eläkkeen suuruuteen. Eläkekatto tai eläkepalkkakatto on vaihtelevasti käytössä eri maissa. Yhtä samanlaista ratkaisua ei ole. Eläkekaton käyttöönotto vaatii monenlaisia toteutettavuuteen, toimeenpanoon ja hallinnointiin liittyviä ratkaisuja. Nämä ratkaisut riippuvat eläkejärjestelmälle asetetuista tavoitteista sekä lakisääteisten järjestelmien luonteesta.

Eläketurvan järjestämistä koskevat ratkaisut voivat olla lakisääteisiä ja pakollisia, julkisen tai yksityisen järjestelmän piirissä ja kokonaisuuteen voi kuulua myös vapaaehtoisia yksityisiä eläkejärjestelmiä. Maat saattavat julkisin varoin katetun järjestelmän ohella tukea lakisääteisen turvan ylittäviä ratkaisuja esim. antamalla vakuutuksenottajille verohelpotuksia. Erityisesti useita erilaisia eläkejärjestelmiä sisältävissä maissa eläkekatto on yksi keino määritellä ja ohjata julkisen ja yksityisen välisiä vakuutusvastuita. Lakisääteisten eläkejärjestelmien rakenteella, esimerkiksi sillä, sovelletaanko niissä eläkekattoa, on selvä vaikutus lisäeläkejärjestelmien yleisyyteen. Mistään ei kuitenkaan ole löydettävissä sellaista eläkejärjestelmää, jossa olisi voimassa jonkinlainen kaikkia eläkkeitä koskeva katto.

Eläkekattoa koskevat ratkaisut vaihtelevat huomattavasti ja niiden taustalta löytyy eroja muissa eläketurvaa koskevissa säännöissä. OECD on tuottanut perustietoa eri maiden välisistä eroista ja kiinnittänyt huomiota eri eläketurvaan vaikuttavien tekijöiden ja eri järjestelmien muodostaman kokonaisuuden ymmärtämiseen (ks. liitetaulukko 2.1). Yksittäisten tekijöiden vertailu ei ole kovin hedelmällistä eläkejärjestelmien antaman eläketurvan ymmärtämiseksi. Eläkekaton järkevyyttä tulisi punnita suhteessa kunkin maan eläkejärjestelmän muihin piirteisiin.

2.2 Ansaintaperiaate Suomen työeläkejärjestelmässä

Suomen kansallisen eläkestrategian mukaan kansaneläkkeiden tehtävänä on turvata kohtuullinen toimeentulo ja estää köyhyyttä. Työeläkkeiden tehtävänä on elinkaaritulojen jakaminen yksilön elinkaarella. Verotuksella vaikutetaan tulonjakoon.

Suomen työeläkejärjestelmään on alusta asti kuulunut se, että työntekijöiden ansaitseman työeläkkeen määrää ei ole leikattu käyttämällä eläkekattoa. Työeläke on ymmärretty eläkeaikaan siirretyksi palkaksi. Se on työstä saatavaa korvausta, jonka maksaminen ajoittuu työnteon jälkeiseen aikaan. Työeläkettä on lähes viidenkymmenen vuoden ajan voinut kerryttää kaikilla ansiotasoilla samoilla periaatteilla. Korkeilla ansiotuloilla voi päätyä korkeaan eläketuloon.

Työeläkkeen lähtökohtana on ansaintaperiaate, jonka tavoitteena on totutun kulutustason kohtuullinen turvaaminen eläkkeelle siirryttäessä. Työeläkejärjestelmää rakennettiin pitkään tavoitteena 60 % korvaussuhde: 40 vuoden työuran ansioilla tulisi saada eläke, joka on 60 prosenttia eläkettä edeltävistä tuloista. Tavoitetason ohella käytössä oli myös yhteensovitus, jolla estettiin tätä suurempien korvaussuhteiden syntymistä. Yhteensovitus siis rajoitti ansion ja eläkkeen välistä suhdetta, ei niinkään ansaitun eläkkeen suuruutta.

Työeläke on vakuutus vanhuuden, työkyvyttömyyden tai perheenjäsenen kuoleman varalle. Eläkkeen tarkoitus on sen työtulon korvaaminen, jonka ansainta katkeaa vanhuuden tai työkyvyttömyyden takia. Vakuutusperiaatteen mukaisesti eläkkeen suuruus määräytyy tämän poisjääneen tulon mukaan. Vastaavasti vakuutusmaksu määräytyy koko työtulosta. Maksu on sitä suurempi mitä suuremmasta työtulosta on kyse.

Teivo Pentikäisen (1997) mukaan katottomuuden lähtökohtana oli sosiaaliministeriön vakuutusosastolla ja sittemmin eduskunnassa tehty lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja liikennevakuutusta koskevat kokemukset ja linjaukset 1950-luvulta. Katot monimutkaistivat pakollisen vakuutuksen toimivuutta ja olivat luoneet tarpeen korvaavien järjestelyjen tekemiseen. Kokonaisuus oli monimutkainen, vaikeasti ymmärrettävä ja toimeenpanon kannalta raskas. Näistä vakuutuksista saadut kokemukset perustelivat korvauskattojen poistamisen.

Suomessa eläkekatto on ollut käytössä valtion virkaeläkkeissä ennen ansaintaperiaatteen mukaista eläkelakia. Siitä luovuttiin jo 1960-luvulla. Vakuutusmaksuun perustuva katto on käytössä ainoastaan yrittäjäeläkkeissä, jossa sille on omat erityiset perusteet (ks. jakso 2.4).

2.3 Työeläkkeen suuruuteen vaikuttavat tekijät

Työeläke perustuu työansiolle, palkalle tai muulle vastikkeelle, jota on maksettu tai sovittu maksettavaksi laissa määriteltyjen määräytymissääntöjen mukaisesti korvauksena työstä.

Eläkettä karttuu seuraavista tuloista:

- peruspalkka
- palkan lisät ja korotukset (provisio, bonus yksilötasolla, palkanlisät ja korotukset)
- tulospalkkiot (ryhmätasolla maksettava bonus, vuosivoittoon perustuva tantiemi, tuotantopalkkio ja tuotantolisä)
- työnantajan ottama yksilöllinen eläkevakuutus sekä säästöhenkivakuutus (ennakonpidätyksen alainen osuus)
- voittopalkkio tai voitonjako (tietyin edellytyksin)
- vuosilomakorvaukset ja palkat sekä irtisanomiskorvaukset
- osakkeet tietyin edellytyksin.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa myös työsuhteen päättyessä maksettava lomakorvaus otettiin mukaan. Vuoden 2006 alusta eläkettä kartuttavien ansioiden piiriä muutettiin osakkeiden osalta niin, että ne eivät kartuta eläkettä. Myöskään esimerkiksi optiotulot eivät kartuta eläkettä.

Ansioiden ohella työeläkkeen suuruuteen vaikuttavat vuoden 2005 uudistetun lainsäädännön oloissa etenkin:

- työuran pituus
- eläkkeeseen oikeuttavien ansioiden kehitys työuran aikana ja eri ikäisenä (eri karttumaprosenttien alueella)
- elinaikakertoimen kehitys (vuodesta 2010 alkaen)
- palkansaajan työeläkemaksu (vähennetään eläkepalkasta).

Työeläkkeet sovitetaan yhteen lakisääteisten tapaturma-, liikenne- ja sotilastapaturmavakuutuslain mukaisten etuuksien kanssa. Ne ovat työeläkkeisiin nähden ensisijaisia, joten työeläkettä maksetaan vain siltä osin kuin työeläke on näitä suurempi.

Vuoteen 2004 asti myös eri työeläkkeet sovitettiin yhteen keskenään 60 prosenttiin työuran korkeimmasta palkasta. Vuodesta 2005 alkaen työeläkkeiden yhteensovituksista luovuttiin. Tämä tehtiin työhön kannustavuuden parantamiseksi, erityisesti siksi että kannustinkarttuman ikäalueella 63–68-vuotiaana ansaittavat eläkkeet eivät yhteensovituksen vuoksi leikkautuisi eläkkeestä pois. (Suomen työeläkejärjestelmä 2007:5)

Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen perusteella tämän vuosikymmenen alkuvuosina yhteensovitus oli pienentänyt eläkettä yli neljäsosassa julkisen alan eläkkeistä. Yksityisellä alalla järjestelmän säännöt ja ennen kaikkea karttuma-aikojen piteneminen näkyivät yhteensovituksessa pienennettyjen eläkkeiden määrän hienoisena kasvuna. Vuodesta 2005 alkaen yksityisen alan uusiin eläkkeisiin ei ole enää tehty yhteensovitusta, ja yhteen sovitettujen eläkkeiden osuudet ovat laskeneet. Toisaalta ennen uudistusta voimassa olleiden sääntöjen perusteella yksityisen ja julkisen puolen karttumaa sovitetaan edelleen vielä pitkään yhteen.

2.4 Eläkepalkkakatto YEL-eläkkeissä

Ainoa sovellus Suomessa eläkekatosta on tällä hetkellä voimassa yrittäjien eläkevakuutuksessa. YEL-laki tuli voimaan vuonna 1970, josta lähtien on voinut yrittäjänä kartuttaa eläkettä. Keskeisiltä osin YEL vastaa TEL- ja TyEL-lakeja. Kuitenkin yrittäjän työtuloa määriteltäessä

on käytössä maksimi, jota suurempaa työtuloa ei vahvisteta. Kyse on siis eräänlaisesta eläkepalkkakatosta. Katon perusteluna on se, että yrittäjä on itse vastuussa eläketurvansa hankkimisesta. Katto asetettiin estämään yrittäjän mahdollisuuksia vakuutussuunnitteluun. Erityisesti haluttiin välttää sellaisia tilanteita, joissa pienillä maksuprosenteilla ja lyhyellä vakuutusajalla olisi saanut elinikäisen korkean eläkkeen valtion kustantamana.

Käytännössä katolla ei ole ollut erityisen suurta merkitystä. Vuosina 2004–2005 yrittäjistä 0,3 prosentilla työtulo oli ylärajan mukainen tai välittömästi sen tuntumassa (HE197/2006, Hyrkkänen 2009).

Työtulon ylärajan määrittelyyn tehtiin muutos vuonna 2007, jolloin ylärajaa kertaluonteisesti korotettiin 41 prosentilla. Katon korotuksen yhtenä perusteluna oli, että yrittäjien työtulo oli jäänyt jälkeen palkansaajien ansiokehityksestä. Vuonna 2008 suurin vuotuinen työtulo on asetettu 149 500 euroon.

Rekisteritietojen perusteella vuonna 2006 katon ylitti tai aivan sen tuntumassa oli 0,28 % vakuutuskannasta. Katon korottamisen jälkeen osuus näyttää vuonna 2008 tasoittuneen 0,2 prosentin tuntumaan. Kertakorotuksen luomaa tilannetta on hyödynnetty, sillä entistä kattoa korkeampia vakuutuksia on tullut jonkin verran lisää.

2.5 Johtajien korkeat eläkkeet

Tämän selvityksen taustalla on julkisuudessa käyty keskustelu valtio-omisteisten yhtiöiden johtajasopimuksista ja johtajien palkkioista. Aiheen uutisoinnissa nousivat esille myös korkeat eläkkeet. Julkisuudessa esiteltiin lähinnä johtajien eläketuloja vaikka korkeisiin eläketuloihin voi päätyä muunkinlaisella hyvällä työuralla ja myös julkiselta sektorilta. Korkeista eläkkeistä puhuttaessa ei eritelty työeläkkeiden ja muiden eläkkeiden roolia.

Johtajien korkeiden tulojen takana ovat usein yrityksen ja johtajan väliset johtajasopimukset, joissa palkkaus ja muut edut määritellään. Toimitusjohtaja ei ole työsuhteessa, joten työsuhteeseen liittyvät tekijät eivät automaattisesti koske häntä. Pääsääntö on, että maksettu korvaus kartuttaa eläkettä. Vuoden 2005 jälkeen työeläkkeeseen vaikuttavat koko työuran aikaiset ansiot.

Johtajasopimuksessa määrätään tapauskohtaisesti korvauksesta toimitusjohtajan päätyttyä. On tavallista, että toimitusjohtajan työstään saama korvaus muodostuu ainakin osittain erilaisista tulospalkkioista sekä muiden kannustinjärjestelmien korvauksista. Mikäli palkkiot maksetaan osana palkkaa, ne kartuttavat eläkettä. Optio- ja osakepohjaiset palkkiot puolestaan eivät kartuta eläkettä.

Johtajasopimukset voivat kuitenkin tuottaa korkeita eläkkeitä myös muilla tavoin. Yritys voi järjestää johtajalle lisäeläkejärjestelyn esimerkiksi vakuutuksen tai muun varauksen muodossa. Toisaalta yritys voi sitoutua maksamaan lisäetueläkettä myös omista varoistaan, jolloin kyse ei ole vakuutustuotteesta.

Lakisääteisiin työeläkkeisiin asetetulla katolla ei voida rajoittaa johtajasopimusten määrittelemiä muita etuja tai eläkkeitä. Myöskään lisäeläkevakuutusetuuksien ikärajakorotukset eivät välttämättä vaikuta ylimmän johdon eläkejärjestelyihin.

Valtio-omisteisten yhtiöiden palkitsemisohjeistuksen toimivuutta tarkastelleen työryhmän raportissa (VNK 15.6.2009) pohditaan valtionyhtiöiden johtajasopimuksia myös eläketurvan kannalta. Raportin mukaan suomalainen lakisääteinen eläkejärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden kohtuullisen eläketurvan kartuttamiseen. Sitä on lisäksi lisäeläkejärjestelyin mahdollista kohentaa. Raportissa todetaan, että eläkepalkan laskentaan liittyneiden muutosten seurauksena lakisääteisen eläkkeen korvaustaso on laskusuunnassa kun vuodesta 2005 lähtien siirryttiin koko työuraan perustuvaan eläkeenlaskentaan. Eläkkeen tasoon liittyen raportti kehottaa näkemään johtajasopimukseen liittyvät lisäeläkkeet osana kokonaiskompensaatiota. Suosituksissa esitetään, että pitäisi pyrkiä erityisesti eroon etuusperusteisista lisäeläkkeistä kohti maksuperusteisia järjestelmiä.

Johtajien korkeat eläkkeet syntyvät yhtäältä työansioista ja toisaalta erilaisista muista korvauksista. Koska kokonaiskompensaatiosta sovittaessa arvioidaan eri tekijöiden merkitystä, johtajien korkeita eläkkeitä ei voida rajoittaa yksittäisellä toimenpiteellä, esimerkiksi lakisääteiseen eläkejärjestelmään asetettavalla eläkepalkkakatolla.

2.6 Eläkekatto ja omaisuuden suoja

Ansiosidonnaiset etuudet, kuten työeläkkeet, kuuluvat perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan piiriin. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ansiosidonnaisten etuuksien nauttiman omaisuuden suojan taustalla on ansaintaperiaate. Ajatuksena on, etteivät ansaitut eläkkeet perustu julkisen vallan päätöksiin, vaan kysymys on henkilön itselleen ansaitsemasta palkasta. Eläkkeet ovat osa työsuorituksen vastiketta, joka maksetaan jälkikäteen.

Eri eläkelajit ovat ansaintaperiaatteen kannalta eri asemassa. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan ansiosidonnaiset etuudet kuuluvat omaisuuden suojan piiriin siltä osin kuin kyse on henkilön itselleen ansaitsemasta eläke-etuudesta. Siten ansaintaperiaate koskee täysimääräisesti vain kertynyttä oikeutta vanhuuseläkkeeseen.

Omaisuuden suojan ulkopuolelle jää puolison oikeus perhe-eläkkeeseen sekä työntekijän oikeus työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan eläkkeenosaan, koska niiden ei ole katsottu olevan henkilön itselleen ansaitsemia konkreettisia taloudellisia etuuksia. Perhe-eläkkeestä perustuslakivaliokunta on todennut, että ennen eläketapahtumaa (edunjättäjän kuolemaa) kysymys on ainoastaan odotettavissa olevasta oikeudesta, jollaiset eivät yleensä nauti perustuslainsuojaa.

Oikeus ansioperusteiseen eläkkeeseen kuuluu siis perustuslain omaisuuden suojan piiriin siltä osin kuin kyse on vanhuuseläkkeestä. Tämä suoja kattaa ensinnäkin vanhuuseläkkeen saaneen henkilön oikeuden eläkkeensä suuruuteen. Vielä työelämässä olevien henkilöiden osalta suojan piiriin kuuluu se eläkekertymä, jonka hän palkkaansa liittyen on jo ennättänyt ansaita. Ansaintaperiaatteen mukainen lähtökohta on, että tavallisella lailla ei saa puuttua siihen vanhuuseläkeoikeuteen, joka henkilölle on työpanoksen vastikkeena kertynyt ennen

lainmuutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lieventänyt tätä lähtökohtaa katsomalla, että ainoastaan kohtuuttomat heikennykset jo karttuneisiin eläke-etuihin ovat perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastaisia.

Kysymys on siis ansaituksi katsotun konkreettisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi jonkin voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Siksi lainsäätäjä voi lain voimaantulosta eteenpäin muuttaa omaisuudensuojan estämättä palvelussuhteessa vielä olevien eläkkeen kertymistä, eläkeikää ja eläkkeen tavoitetasoa epäedullisempaan suuntaan tavallisella lailla.

Myös luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat saattavat olla merkityksellisiä siten, että muutokset eivät saa vaikuttaa olennaisesti niiden henkilöiden asemaan, jotka jäävät eläkkeelle tai joilla aiempien säännösten mukaan olisi oikeus jäädä eläkkeelle pian muutosten voimaantulon jälkeen. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota riittävän pitkään siirtymäaikaan esimerkiksi eläkkeeseen oikeuttavaa ikää korotettaessa.

Perustuslakivaliokunnan linjausten pohjalta eläkekaton säätäminen tavallisella lailla olisi mahdollista lain voimaantulon jälkeen ansaittavien eläkkeiden osalta. Muutos voisi koskea myös lain voimaantullessa työ- tai virkasuhteessa olevia. Sen sijaan voimaantulohetkeen mennessä ansaittuun eläkkeeseen ei voida tehdä kuin vähäisiä muutoksia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Eläkekaton säätäminen merkitsisi myös puuttumista työnantajan ja työntekijän väliseen yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen, työsopimukseen. Koska ansaittu eläke on työsuorituksen vastikkeen osa, merkitsee katon ylittävältä palkan osalta karttumatta jäävä eläke lain voimaantullessa työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille työsuorituksesta saatavan vastikkeen pienentymistä ja siten työsuhteen ehtojen heikentämistä.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen lähtökohtana on ollut, että lainmukaisesti syntyneisiin yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin ei saa puuttua taannehtivasti. Taannehtivuuskielto ei kuitenkaan ole ollut aivan ehdoton. Esimerkiksi huoneenvuokralakia ja saamisten etuoikeusjärjestystä on voitu muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka se on merkinnyt puuttumista yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Sopimussuhteiden tai muidenkaan oikeussuhteiden pysyvyyttä ei voida suojata ehdottomasti ja ikuisesti. Työnantaja ja työntekijä eivät voi sopia esimerkiksi siitä, millaisen eläkkeen eläkejärjestelmä tulevaisuudessa tarjoaa, vaan eläkkeen saamisen edellytyksistä säädetään laissa.

Lähteitä

- Hallberg P., Karapuu H., Scheinin M., Tuori K., Viljanen V-P. (1999) Perusoikeudet.
- Hietaniemi, M. ja Ritola, S. (toim.) (2007) Suomen työeläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 2007:5.
- Hietaniemi, M. ja Uusitalo H. (2006) Toimeentulon kohtuullisuus ja eläkkeiden korvausaste. Työeläke 2/2006, s. 10–11.
- Hyrkkänen, R. (2009) Onko yrittäjien eläkevakuuttaminen kohdallaan? YEL-työtulon tasotarkastelua eri näkökulmista, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2/2009.
- Pentikäinen, T. (1997) Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Eläkepolitiikka 2000-luvulle, toim. P. Varoma, Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto, WSOY, Juva.
- Valtio-omisteisten yhtiöiden palkitsemisohjeistuksen toimivuutta tarkastelleen työryhmän raportti, VNK 15.6.2009, www.vnk.fi/julkaisut.

Liitetaulukko 2.1. Eri maiden eläkejärjestelmien eroja.

Table III.1. Summary of pension-scheme parameters and rules

	Australia	Austria	Belgium	Canada	Czech Republic	Denmark	Finland	France	Germany	Greece
First tier (% average earnings)										
Resource-tested	23	26	22	18	23	18	18	22	19	11
Basic	–	–	–	14	8	18	–	–	–	–
Minimum	–	–	28	–	11	–	–	23	–	34
Overall entitlement (full-career worker)	23	26	28	32	23	36	18	23	19	34
Second tier										
Earnings-related										
Type	None	DB	DB	DB	DB	None	DB	DB/points	points	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	–	1.78	1.33	0.63	0.45 [w] ¹	–	1.5 [a] ²	1.75 [w] ^{3, 4}	1.00	2.57 ³
Earnings measure	–	40	L	b34	f30	–	L	b25/L	L	f5
Valorisation	–	w ⁵	p	w	w	–	80 w/20 p	p/p	w ⁶	⁷
Indexation	–	d	p	p (c)	33 w/67 p	–	20 w/80 p	p/p	w ⁶	d
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	9	–	–	–	–	1 + 10.8 ⁸	–	–	–	–
Ceilings (% average earnings)										
Public	–	146	118	104	None	–	–	99	149	325 ⁹
Private/occupational	244	–	–	–	–	–	None	298	–	–
Pension age										
Normal	65	65	65	65	65	65	65	61	67	65
(women)					62-65 ¹⁰					
Early	55		60	60	60		62		63	55
(women)					59-60 ¹⁰					

Table III.1. Summary of pension-scheme parameters and rules (cont.)

	Norway	Poland	Portugal	Slovak Republic	Spain	Sweden	Switzerland	Turkey	United Kingdom	United States
First tier (% average earnings)										
Resource-tested	31	–	16	–	–	26	24	5	19	18
Basic	16	–	–	–	–	–	–	–	14	–
Minimum	–	24	32	22 ¹⁷	27	–	18	37	14 ¹⁷	–
Overall entitlement (full-career worker)	31	24	32	22	27	26	24	37	28	18
Second tier										
Earnings-related										
Type	Points	n.acs	DB	Points	DB	n.acs	DB	DB	DB	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	1.05 [w] ¹⁸	0.67	2.25 [w] ¹⁹	1.19	3.0 [y] ²⁰	1.21 [w]	[w/a]	2.0	0.89 [w] ²¹	0.91 [w] ¹⁹
Earnings measure	b20	L	L	L	f15	L	L	L	L	b35
Valorisation	w	w ²²	25 w/75 p	w	p	w	fr (2.0%)	GDP	w	w ²⁴
Indexation	p	p ²²	p/GDP ²³	50 w/50 p	p	w–1.6 (c)	50 w/50 p	p	p	P
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	2.0	7.3	–	9	–	2.5 + 4.5 ²⁵	–	–	–	–
Ceilings (% average earnings)										
Public	188	250	None	300	164	111	106	265	105	240
Private/occupational	–	–	–	–	–	–	106	–	–	–
Pension age										
Normal	67	65	65	62	65	65	65	65	68	67
(women)		60					64			
Early			55		60	61	63			62
(women)							62			

Lähde: OECD 2009: Pensions at a Glance.

3 Kansainvälinen vertailu

Tässä luvussa esitellään millaisia eläkekattomalleja on käytössä muiden maiden työeläkejärjestelmissä. Vertailuun on valittu 20 maata, sisältäen vanhat ns. EU15-maat sekä uudemmista EU-maista Viro. EU:n ulkopuolisista maista vertailu kattaa Norjan, Sveitsin, USA:n ja Kanadan.

Vertailu osoittaa, että lakisääteisissä tai julkisen sektorin hoitamisessa järjestelmissä kattoa soveltavia maita on useampia kuin niitä, joissa kattoa ei ole. Suomi kuuluu jälkimmäiseen ryhmään. Vertailu osoittaa myös, että kattoa koskevat sovellukset vaihtelevat, samoin asetetut rajat. Eläkekatoista on myös sovelluksia, joissa katon ylittävistä tuloista eläkettä ei kerry yhtä hyvin kuin sen alittavista tuloista. Tällöin voidaan puhua taitetusta katosta.

3.1 Katon soveltaminen eri maissa

Taulukkoon 3.1 on tiivistetty tiedot tässä vertailtujen 20 maan eläkepalkka- ja eläkekatoista. Kuudessa maassa ei ole kattoa, 14 maan lakisääteisissä järjestelmissä on katto.

Virossa työeläke koostuu tasasuuruudesta osasta (perusmäärästä) ja ansiosidonnaisesta osasta, jota täydentää pakollinen maksuperusteinen rahastoeläke. Työeläkkeen määräytymisessä eikä eläkemaksujen perinnässä sovelleta ansiokattoa.

Portugalin uudistetussa työeläkelainsäädännössä ei ole määritelty kattoa. Siirtymäkautena katto on tosin vielä voimassa: eläke lasketaan vuosina 2002–2016 joko vanhalla tai uudella tavalla tai niiden yhdistelmällä työskentelyhistoriasta riippuen. Vuodesta 2017 alkaen eläke lasketaan vain uudella tavalla. Vanhalla tavalla laskettavan kuukausieläkkeen määrä voi vuonna 2009 olla enintään 5 030,64 euroa.

Alankomaat, Tanska ja Irlanti eroavat kokonaiseläketurvan rakenteeltaan muista maista. Alankomaissa ja Tanskassa lakisääteinen eläketurva muodostuu ensisijaisesti asumisperusteisesta kansaneläkkeestä, jonka taso on selvästi korkeampi kuin muissa vertailumaissa. Alankomaissa ainoastaan lakisääteinen yleinen työkyvyttömyyseläke (WIA) on ansiosidonnainen. Tanskassa ja Irlannissa työeläke ei ole ansiosidonnainen vaan määräytyy työvuosien mukaan. Irlannissa eläkkeet rahoitetaan yleisellä ansiosidonnaisella sosiaalivakuutusmaksulla ja enimmäiseläke on 1 000 euroa kuukaudessa.

Tanskassa ATP-työeläke määräytyy tehdyn työajan perusteella määräytyvien tasasuuruisten maksujen mukaan. ATP-eläkejärjestelmästä maksettavien eläkkeiden osuus kokonaiseläketurvasta on pieni. Kokopäiväisesti työskennelleelle ja täydet vakuutusmaksut järjestelmän voimaantulosta (vuodesta 1964) alkaen maksaneelle vakuutetulle 65-vuoden iässä maksettava ATP-eläke oli 21 900 kruunua (n. 3 000 €/v) vuonna 2008. Keskimääräinen 65 vuotta täyttäneen ATP-eläke oli 14 000 kruunua (n. 1 900 €/v)."

Irlannissa sopimuseläkejärjestelmät ovat vapaaehtoisia, mutta Tanskassa ja Alankomaissa ansiosidonnainen työeläketurva on järjestetty pääsääntöisesti kollektiivisten työmarkkinasopimusten kautta ja ne ovat sopimusaloilla työskenteleville pakollisia. Sopimuseläkejärjestelmät ovat keskeinen osa molempien maiden kokonaiseläketurvaa. Nämä järjestelmät kattavat noin 90 prosenttia palkansaajista ja eläke-etuudet vaihtelevat sopimuksista riippuen. Ne vastaavat

pitkälti samaan eläketurvan tarpeeseen kuin Suomen lakisääteinen työeläketurva. Niissäkään ei ole eläkekattoa.

Taulukko 3.1. Eläkepalkkakatto ja eläkekatto eriissä maissa vuonna 2009.

	Ei eläkekattoa	
Alankomaat		
Portugali		
Suomi		
Tanska		
Viro		
Irlanti		
	Eläkepalkkakatto €/kk	Eläkekatto €/kk
Belgia	3 907	1 840
Britannia	3 670	-
Espanja	3 170	2 441'
Italia	7 630 ¹	-
Itävalta	3 400	2 720*
Kreikka	6 160	3 503*
Luxemburg	8 410	7 010
Ranska	2 860	1 430
	Arrco: 8 600; Agirc: 22 900	-
Ruotsi	2 950	-
Saksa	5 400 (vanhat osavaltiot); 4 550 (uudet)	-
Norja	8 100 ²	-
Sveitsi	4 500 (BVG)	1 500 (AHV)
USA	6 700	-
Kanada	2 340	550

Lähde: maakohtaiset tiedot kunkin maan sosiaaliviranomaisilta ja eläkelaitoksilta.

Merkkien selitykset:

-: ei kattoa,

*: eläke maksetaan 14 kertaa vuodessa.

1) Uusi järjestelmä koskee 1.1.1996 jälkeen vakuutettuja sekä niitä, joilla ei ollut vaadittavaa yli 18 vuoden vakuutusaikaa uudistuksen tullessa voimaan. Vanhassa järjestelmässä varsinaista ansiokattoa ei ole, mutta ns. rajatulo määrittää eläkkeen karttumista. Rajatulo on 3 242,50 €/kk. Rajatuloa pienemmistä tuloista karttumisprosentti on 2 %. Tämän ylittävistä tuloista karttuma pienenee portaittain 0,9 %:iin (>1,9 x rajatulo).

2) 1.5.2009–1.5.2010, indeksitarkistus tehdään toukokuussa.

Maissa, joissa on olemassa eläkkeen suuruutta rajoittava eläkekatto, se on pääsääntöisesti toteutettu eläkepalkkakaton avulla. Eläkkeen perusteena oleville ansioille on määritelty euro-määräinen yläraja, jonka ylittävästä tulon osasta ei kartu eläkettä.

Osassa maita myös myönnettävälle eläkkeelle on säädetty euromääräinen enimmäiseläkkeen määrä. Esimerkiksi Ranskassa yleisen lakisääteisen eläkejärjestelmän eläkepalkkakatto on noin 3 000 euroa kuukaudessa ja enimmäiseläke 50 prosenttia palkkakatosta. Sveitsissä lakisääteisen työeläkkeen (AHV, ns. peruseläke) enimmäismäärä on noin 1 500 euroa kuukaudessa. (ks. taulukko 3.1.)

Ranskassa ja Sveitsissä lakisääteistä ns. peruseläketurvaa täydentävät lisäeläkkeet on lailla säädetty pakollisiksi. Käytännössä ne muodostavat kiinteän osan lakisääteisen työeläketurvan kokonaisuutta. Ranskassa palkansaajat kattava pakollinen lisäeläke (ARRCO) kattaa ansiotulot

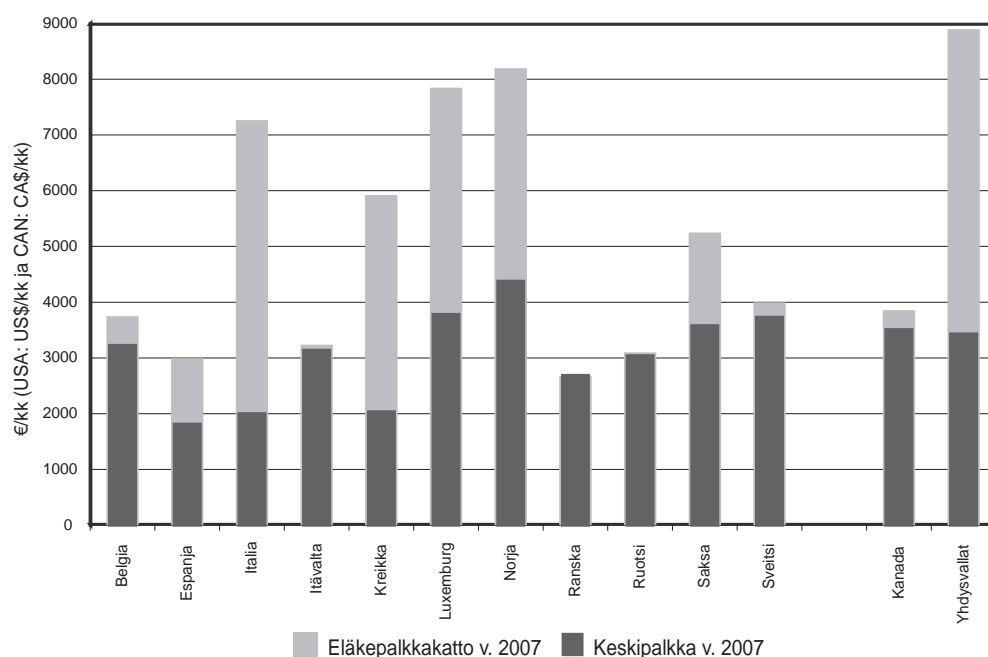
lähes 9 000 euron kuukausituloihin asti. Vastaavasti toimihenkilöiden ja esimiesasemassa olevien lisäeläkejärjestelmä (AGIRC) kattaa ansiotulot noin 23 000 euron kuukausituloihin asti. Sveitsissä pakollisen lisäeläkkeen (BVG) on katettava vähintään 4 500 euron kuukausiansiot, jonka ylittävältä osalta työnantaja voi järjestää vapaaehtoista lisäeläketurvaa.

3.2 Eläkepalkkakaton ja eläkekaton taso

Useimmissa maissa lakisääteisestä työeläkejärjestelmästä karttuvaa eläkettä rajoittava eläkepalkkakatto on noin 1–2 kertaa maan keskipalkan suuruinen (ks. kuvio 3.1). Italiassa ja Kreikassa suhde on huomattavasti korkeampi. Osassa maita laskennallinen enimmäiseläke jää matalaksi korkeahkosta eläkepalkkakatosta huolimatta. Esimerkiksi USA:ssa eläke määräytyy regressiivisesti (eläke on tulojen kasvaessa aleneva prosentti keskimääräisestä kuukausitulosta) ja enimmäiseläke on vajaan neljänneksen korkeimmasta eläkepalkasta. Myös Kanadassa työeläkkeen enimmäismäärä jää neljännekseen eläkepalkkakatosta.

Norjassa ansiotulojen ylittäessä 50 prosenttia eläkepalkkakatosta (n. 4 000 €/kk), otetaan katon ylittävistä tulon osasta huomioon kolmannes eläkettä kartuttavana. Vuonna 2011 uudistuvassa eläkejärjestelmässä nykyisestä taitetusta kattomallista luovutaan, jonka jälkeen eläkettä karttuu koko ansiotulosta noin 5 000 euron kuukausituloihin asti. Osana eläkeuudistusta Norjassa säädettiin lakisääteistä eläkejärjestelmää täydentävät lisäeläkkeet pakollisiksi vuodesta 2006 alkaen. Laissa on määritelty lisäeläkejärjestelyjen toimintaa ohjaavista vähimmäisvaatimuksista.

Kuvio 3.1. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän eläkepalkkakatto suhteessa maan keskipalkkaan eräissä maissa.



Lähde: Keskipalkkatiedot: OECD.

OECD julkaisee säännöllisesti jäsenmaidensa eläkejärjestelmiä koskevia kuvauksia ja arvioita. *Pensions at a Glance* on näistä perusteellisin raportti. Tuorein raportti on ilmestynyt kesäkuussa 2009 ja siinä esitetyt luvut ovat vuoden 2006 tasossa. Yhtenä piirteenä OECD on myös tarkastellut eläkekaton olemassaoloa eri maissa.

Taulukosta 3.2 näkyy, että OECD:n 20 maan lakisääteisissä eläkejärjestelmissä eläkekatto on keskimäärin 190 prosenttia keskiansiosta. Toinen havainto on se, että yksityisissä/ammattillisissa eläkejärjestelmissä katot ovat harvinaisia, niitä on vain muutamassa maassa. Kun tarkastelussa huomioidaan ammatilliset tai pakolliset yksityiset eläkejärjestelmät (22 maassa jossa tällainen järjestelmä on keskeinen), on eläkekatto keskimäärin 230 prosentissa ansiosta, mikä on jo oleellisesti korkeampi kuin vain lakisääteisissä eläkejärjestelmissä.

Taulukko 3.2. Eläkekatot OECD-maiden lakisääteisissä eläkejärjestelmissä ja ammatillisissa eläkejärjestelmissä vuonna 2006, prosenttia keskipalkasta.

	Julkinen/lakisääteinen järjestelmä	Yksityinen/ammattilinen järjestelmä
Australia	-	244
Itävalta	146	-
Belgia	118	-
Kanada	104	-
Tseki	-	-
Tanska	-	-
Suomi	-	-
Ranska	99	298
Saksa	149	-
Kreikka	325	-
Norja	188	-
Puola	250	-
Portugali	-	-
Slovakia	300	-
Espanja	164	-
Ruotsi	111	-
Sveitsi	106	106
Turkki	265	-
Iso-Britannia	105	-
Yhdysvallat	240	-

Lähde: OECD Pensions at a Glance, 2009.

Yleistäen voinee sanoa, että mitä matalammalla tasolla eläkepalkkakatto on, sitä suuremmassa roolissa erilaiset katon puhkaisevat lisäeläkejärjestelmät maassa yleensä ovat. Niiden kattavuus kuitenkin vaihtelee maittain.

Ruotsissa lakisääteistä eläkejärjestelmää täydentävät työmarkkinasopimuksiin perustuvat lisäeläkejärjestelmät ovat pakollisia ja ne kattavat noin 90 prosenttia palkansaajista. Yhdysvalloissa ja Kanadassa lisäeläkejärjestelmät kattavat vain alle puolet työntekijöistä lakisääteisen eläkejärjestelmän matalasta etuustasosta huolimatta.

Britannian ominaispiirteenä on mahdollisuus korvata lakisääteinen työeläkejärjestelmä työnantajakohtaisella tai yksilöllisellä lisäeläkejärjestelyllä. Arviolta puolella palkansaajista on vapaaehtoisia lisäeläkejärjestelyjä. Työnantajakohtaisista järjestelyistä noin 90 prosenttia on sellaisia, että ne korvaavat lakisääteisen lisäeläkkeen. Valtion hoitama työeläkejärjestelmä (S2P) on suunnattu matalapalkkaisille vakuutetuille, joiden tulot jäävät selvästi alle keskipalkan. Käytännössä kyse on tasaeläkejärjestelmästä, johon myös järjestelmän kehittäminen lähitulevaisuudessa tähtää. Työeläkkeen tavoitetaso alenee tulotason noustessa asteittain.

3.3 Vakuutusmaksun periminen

Lakisääteiselle eläkejärjestelmälle asetetulla katolla on vaikutuksia myös eläkejärjestelmän rahoitukseen. Vakuutusperiaatteen mukaisesti eläkepalkkakaton sekä maksujen perinnässä sovellettavan ansiokaton tulisi vastata toisiaan. Muussa tapauksessa kysymys olisi verosta eikä vakuutusmaksusta.

OECD:n eläkeraportin mukaan (OECD 2009) eläkekatoilla ja perittävillä vakuutusmaksuilla onkin kytkentä: tavallisesti kattojärjestely koskee sekä maksettavia maksuja että etuuksia. Enemmistö kattoa soveltavista maista ei edellyttä suurituloisia maksamaan eläkemaksuja katon ylittävistä ansioista.

Taulukko 3.3. Maat joissa sovelletaan eläkepalkkakattoja ja joissa katon ylittävältä osalta ei peritä vakuutusmaksuja.

Espanja
Italia
Itävalta
Kanada
Kreikka
Luxemburg
Saksa
USA

Taulukko 3.4. Maat joissa sovelletaan eläkepalkkakattoja ja joissa katon ylittävältä osalta peritään vakuutusmaksu ainakin osittain.

	Työnantajan maksu €/kk	Työntekijän maksu €/kk
Belgia	Koko ansiosta	Koko ansiosta
Norja	Koko ansiosta	Koko ansiosta
Ruotsi	Koko ansiosta	n. 3 200 € ylittävältä osalta ei maksua
Britannia	Koko ansiosta	n. 3 670 (ylittävästä osasta 1 %)
Sveitsi	Koko ansiosta	Koko ansiosta
- yleinen eläkejärjestelmä	n. 4 500 € ylittävältä osalta ei maksua	n. 4 500 € ylittävältä osalta ei maksua
- pakollinen lisäeläke BVG		
Ranska:	2 859 (ylittävästä osasta:1,6 %)	2 859 (ylittävästä osasta 0,1 %)
- Vanhuus- ja perhe-eläke:	Koko ansiosta (osa sairausvakuutusta)	Koko ansiosta
- Työkyvyttömyyseläke:		
- AGIRC/ARRCO	n. 23 000 € ylittävältä osalta ei maksua	n. 23 000 € ylittävältä osalta ei maksua

Belgiassa, Norjassa ja Sveitsin peruseläkejärjestelmässä työnantaja- ja työntekijämaksut peritään koko palkasta. Norjassa varsinaista eläkemaksua ei ole määritelty, vaan se on osa sosiaalivakuutusmaksua ja perittävällä maksulla katetaan kaikki sosiaaliturvaetuudet. Sveitsissä lakisääteisen eläkejärjestelmän maksut peritään koko palkasta, mutta pakollisessa lisäeläkejärjestelmässä ansiokaton ylittävältä osalta ei peritä maksua. Mikäli työnantaja järjestää vapaaehtoista lisäeläketurvaa, peritään maksua myös vähimmäistulorajan ylittävältä osalta.

Ranskassa katon ylittävältä osalta peritään osittaista vanhuus- ja perhe-eläkemaksua sekä palkansaaajalta että työnantajalta. Työkyvyttömyyseläkkeet rahoitetaan sairausvakuutusmaksulla, joka peritään koko palkasta.

Britanniassa ja Ruotsissa työnantaja maksaa eläkemaksut koko palkasta ja maksua määrätessä kattoa sovelletaan vain palkansaaajiin. Tosin Britanniassa eläkemaksu on samoin kuin Norjassa osa sosiaalivakuutusmaksua, jolla rahoitetaan myös muita sosiaalivakuutusetuksia.

Katottomista maista Alankomaissa kansaneläkejärjestelmä rahoitetaan pääasiassa palkansaajamaksuin ja maksun perimisessä sovelletaan ansiokattoa, jonka suuruus on noin 2 680 euroa kuukaudessa vuonna 2009. Lakisääteinen ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläke rahoitetaan työnantajilta perittävien maksuin ja ansiokaton suuruus on noin 3 980 euroa kuukaudessa.

Irlannissa eläkkeet kattava sosiaalivakuutusmaksu peritään työnantajalta koko palkasta, mutta palkansaajamaksussa sovelletaan vuositulorajaa. Vuositulon määrää, jonka alittavasta osasta maksuja peritään, nostettiin 52 000 eurosta 75 036 euroon toukokuussa 2009.

3.4 Kokemuksia Ruotsin eläkekatoista

Eläkekatto asetettiin Ruotsissa ATP-työeläkejärjestelmään jo 1960-luvulla. Tuolloin katto koski noin viittä prosenttia vakuutetuista. Eläkepalkkakattona asetettu eläkekatto otettiin käyttöön myös vakuutusmaksuissa, toisin sanoen katon ylittävältä osalta ei peritty myöskään vakuutusmaksua.

1980-luvulla tehtiin muutos vakuutusmaksujen perintään verolainsäädäntöä uudistettaessa. Työnantajat veloitettiin maksamaan vakuutusmaksu myös katon ylittävistä ansioista. Tämän lisäkustannuksen vastineeksi työnantajat saivat myönnytyksiä joissakin muissa työnantajilta perittävissä maksuissa tai veroissa. Työnantajan maksujen perusteena ollut ansiokatto poistettiin vuonna 1982 ensisijaisesti hallinnollisista syistä johtuen. Oikean maksutulon määrittelemiseksi vaadittava työajan määrittely, sen arviointi ja valvonta (kokopäiväinen vs. osa-aikatyö, työnteke muualla kuin saman työnantajan valvonnassa) osoittautuivat hallinnollisesti raskaiksi toteuttaa.

Vuosien myötä eläkekatto liukui hinta- ja ansiokehityksen takia alemmaksi. 1990-luvun alkuun mennessä eläkekatto koski jo noin 20 prosenttia miehistä ja noin 10 prosenttia naisista. Vakuutuskassan laskelmien mukaan vuonna 2020 suurimmalla osalla miehistä ja vuonna 2030 suurimmalla osalla naisista tulot ylittäisivät ansiokaton. Tästä syystä katon liukumista yhä alemmaksi oli tarpeen säädellä ja uudenlainen ansiokehitystä seuraava indeksi otettiin käyttöön vuodesta 2001 alkaen. Uuden säännön jälkeen katon ylittäneiden määrä ei enää ole kasvanut yhtä voimakkaasti.

Nykyisin lakisääteisen työeläkejärjestelmän vanhuuseläke määräytyy Ruotsissa kiinteän eläkemaksun perusteella. Vakuutetun eläkkeen perusteena olevia tuloja (eläkepalkkaa) määriteltäessä ansiokaton alittavista tuloista vähennetään työntekijän (7 prosentin) eläkemaksuosuus kuten Suomessakin. Eläkepalkan enimmäismääräksi muodostuu täten 2 950 euroa kuukaudessa. Ansiokaton ylittävistä palkan osasta perittävä työnantajamaksu siirretään valtion varoihin eikä se näin kartuta vanhuuseläkejärjestelmän rahoittamiseen varattua puskurirahastoa. Työnantajan vanhuuseläkemaksutulosta noin 11 prosenttia ylitti ansiokaton vuonna 2008.

Eläkekatto ei ole Ruotsissakaan estänyt korkeita eläkkeitä. Katon ylittäneitä varten on jouduttu kehittämään ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä tapoja, joilla menetetty eläke kompensoidaan. Ruotsissa on neljä tällaista lisäeläkejärjestelmää, ja jokaiseen niistä on kehitetty omat sääntönsä eläkkeiden kertymistä koskien. Eläkekatto ja eri ammatillisten lisäeläkejärjestelmien

väliset erot kattojen kompensoinnissa ovat muodostaneet esteitä työvoiman liikkuvuudelle. Ne aiheuttavat myös monille työnantajille käytännön hankaluuksia.

Eläkekatoa ei juurikaan käydä keskustelua Ruotsissa. Katosta on tullut sen verran monimutkainen järjestely, että harva ymmärtää siihen liittyviä yksityiskohtia. Asiantuntijapiireissä katon ongelmiksi nähdään työmarkkinoiden dynamiikalle aiheutuvat hankaluudet sekä menetetyn eläkkeen kompensatiot, jotka osaltaan ovat lisänneet järjestelmien monimutkaisuutta ja yhteensovittamisongelmia. Myös katosta seuraavat epäedulliset tulonjakovaikutukset ovat olleet esillä.

4 Eläkekattoa koskeva tutkimus

4.1 Vain eläkekattoon kohdistuva tutkimus on harvinaista

Erityisesti eläkekattoon kohdistuvaa tutkimusta ei ole Suomessa tehty. Aihetta on kuitenkin eri aikoina selvitetty (Eläketoimikunta 1976 ja Ylieläketyöryhmä 1985; näitä selvityksiä käsitellään erikseen luvussa 6).

Eri lähteistä tehdyn kirjallisuushaun perusteella näyttää siltä, ettei eläkekatoa ole tehty myöskään kansainvälistä tutkimusta¹. On tutkimuksia, jotka sivuavat aihetta tai joissa eläkekatto esiintyy yhtenä tekijänä muiden esiteltujen tekijöiden joukossa. Tällaisia ovat OECD:n piirissä tehdyt vertailut, joista parhaiten eläkekattoon liittyvä esitellään tässä luvussa.

Keskeinen syy eläkekattoa koskevan tutkimuksen puuttumiselle lienee se, että eläkekatto on vain yksi detalji laajemmassa eläketurvan muodostumiseen ja tasoon vaikuttavassa kokonaisuudessa. Esimerkiksi eläkeläisten tulonjakoon liittyvässä tutkimuksessa katto saatetaan mainita yhtenä vaikuttavana tekijänä. Eläkejärjestelmien yksityiskohdista kuten ansioiden määrittelystä, karttumaprosenteista, eläkeansioiden tai eläke-etuuksien indeksoinnista tai eläkekatoista on olemassa kuvauksia eri ajoilta ja eri maita kattaen. Tällaiset kuvaukset kertovat yleensä vain katon olemassaolon ja antavat jonkinlaisen keskimääräisen kuvan siitä, millä tasolla katto. Suomessa Eläketurvakeskus on julkaissut tällaista tietoa kansainvälisessä tietopankissaan. Eläkekatoista on ajoittain ollut saatavissa vastaavanlaista perustietoa myös OECD:n julkaisuista.

Toinen syy vähäiseen tutkimukseen voi olla aineiston saantiin liittyvät vaikeudet. Eläkekaton yleisyyden ja vaikutusten systemaattinen tutkiminen vaatisi kattavaa tietoa maan kaikista eläkejärjestelyistä tavalla, jossa yksilöiden eläkeoikeudet eri järjestelmistä on saatu yhdistettyä luotettavalla tavalla. Aineistovaatimus on vaativa jo yhden maan tasolla, puhumattakaan eri maita koskevista vertailuista. Vain harvassa maassa on olemassa sellainen kattava tietojärjestelmä, jossa eri lähteistä tulevia ansioita, niiden kartuttamia eläkeoikeuksia ja/tai eläkkeitä olisi yhdistelty. Yleensä eläkelaitoksissa on tieto kyseisessä laitoksessa vakuutettuna olevista mutta ei tietoa vakuutettujensa muista eläkevakuutuksista.

Suomen tapa tuottaa tilastoja kaikista lakisääteisten eläkkeiden saajista on harvinaista. Tilastojen pohjaksi tarvitaan eri järjestelmien rekistereistä luotettavasti yhdistelty perusrekis-

1 Aleksi ja Arto-lehtitietokannat, Linda-tietokanta, Valtiopäiväasiakirjat, Sanoma-arkisto, Valtioneuvoston hankerekisteri, STM:n verkkosivut, Google, ETK:n julkaisut, Oivan kansainväliset lähteet, OECD:n Olisnet ja Source OECD, artikkeliviitetietokannat: Ebsco, Cambridge, Wiley, Sage, Atypen, Informaworld, MIT Press, Elsevier. Haussa käytettiin ainakin seuraavia hakusanoja ja näiden yhdistelmiä: eläke(palkka)katto, tulonjako, tuloerot, eläkejärjestelmät, eläkepolitiikka, uudelleenjako, oikeudenmukaisuus, hyvinvointivaltio, pension ceiling, earnings limit, income distribution, redistribution, pension policy. Eri eläkelaitosten tai viranomaisten tekemiä selvityksiä eläkekatoista ei löytynyt kansainvälisillä tiedonhauilla. Materiaali ei välttämättä ole sellaista, joka on tarkoitettu julkiseen jakeluun vaan ennemminkin yksittäisten järjestelmien seurantaan ja kehittämiseen.

teri, joka voi toimia myös tutkimuksen perusaineistona. Tämän selvityksen luvussa 7 esitetyt Suomea koskevat kuvaukset perustuvat tällaiseen kattavaan rekisteriaineistoon kansan- ja työeläkkeistä. Suomessakaan ei ole yhdistettyä rekisteriä siitä millaisia täydentäviä eläkejärjestelyjä ja yksilöllisiä eläkevakuutuksia lakisääteisten eläkkeiden saajilla on.

Vaikka eläkekattoa koskevaa tutkimusta ei juuri ole, eläkkeiden tasoa ja jakautumista on tutkittu Suomessa säännöllisesti. Eläkkeensaajat ovat olleet Tilastokeskuksen tulonjakotutkimuksissa yhtenä tulonsaajaryhmänä. Eläketurvakeskus on julkaissut eläkkeensaajien tuloja koskevia tutkimuksia ja raportteja vuosina 2003, 2006 ja 2007 (Hagfors ym. 2003, Uusitalo ym. 2006, Rantala & Suoniemi 2007). Koko eläkkeensaajaväestön tulojen jakautumista koskevan tiedon lisäksi on tuotettu tietoa muun muassa pienistä eläkkeistä ja pienituloisista eläkkeensaajista. Eri tulotasolla olevien tulorakenteita, tilannetta ja kehitystä on verrattu sekä arvioitu käytettävissä olevien tulojen kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä. Hyvätuloisia eläkkeensaajia ei ole erikseen tutkittu. Korkeita eläkkeitä on vähän ja eläkejakauman muodon takia eläkkeiden tasoa koskevassa tutkimuksessa huomio on ollut vahvasti pienissä eläkkeissä ja eläkeläisten köyhyydessä.

Säännöllinen tilastotuotanto Suomen eläkkeensaajista ja vakuutetuista tuottaa tietoa myös suurista eläkkeistä (Ks. ETK:n tilastojulkaisuista *Tilastot Suomen eläkkeensaajista*). Toistaiseksi eläkejakaumat ovat kehittyneet siten, että keskieläkkeet ovat nousseet, samoin myös suurimmat maksussa olevat eläkkeet. Säännönmukaisesti julkaistaan tietoa keskimääräisestä kokonaiseläkkeestä ja kokonaiseläkejakaumasta. Tämän julkaistun tilastotiedon perusteella korkeat eläkkeet eivät ole toistaiseksi nousseet erityisen huomion kohteeksi.

Eläkekattoa koskevia mielipiteitä on ajoittain kysytty. Forman ym. (2007) kansalaisille suunnatussa kyselytutkimuksessa esitettiin joitakin kysymyksiä myös eläketurvaan liittyen. Yksi kysymyksistä koski eläkekattoa. Kysymyksen sanamuoto oli seuraava: ”*Eläkkeille tulisi asettaa katto, jota suurempaa eläkettä ei maksettaisi kenellekään, vaikka heidän tulonsa ja vakuutusmaksunsa oikeuttaisivatkin suurempaan.*” Vastaajista 34 prosenttia oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä, 27 prosenttia osin samaa mieltä, 31 prosenttia oli osin (14 prosenttia) tai täysin eri mieltä (17 prosenttia), 8 prosenttia vastaajista ei osannut tai halunnut vastata kysymykseen. Eniten kannatusta eläkekatoilla oli eläkeläisten ja iäkkäimpien vastaajien keskuudessa. Toisaalta TELAn kyselyissä kansalaiset antavat vahvan tuen ansaintaperiaatteeseen pohjaavalle eläketurvalle. Viimeisimmän kyselyn mukaan 84 % kannattaa nykyisenlaisen eläketurvan järjestämisperiaatteita. (www.tela.fi).

4.2 OECD:n eläkekattojen merkityksen huomioiva tutkimus

Edward Whitehouse on tehnyt vuonna 2003 OECD:lle tutkimuksen *The Value of Pension Entitlements – A model of nine OECD countries*. Tutkimuksen vertailumaat ovat Kanada, UK, Saksa, Yhdysvallat, Japani, Ruotsi, Italia, Suomi ja Hollanti. Raportissa tarkastellaan eläkejärjestelmien kokonaisuutta huomioimalla peruseläke (basic pension= flat rate, universal pension), lakisääteinen ansioeläke (earnings-related public benefits), ammatillinen eläke

(employer-provided pension, usein etuusperusteisia) sekä pakollinen henkilökohtainen eläke (mandatory personal pension, usein maksuperusteisia, kuten USA:ssa).

Whitehouse käyttää ”institutionaalista lähestymistapaa”, jossa tulevien eläkeoikeuksien taso lasketaan kuvitteellisille ja tietyt ominaisuudet omaaville työntekijöille. Institutionaalisen lähestymistavan avulla on mahdollista arvioida miten nykyiset eläkesäännöt vaikuttavat työntekijöiden tuleviin eläkkeisiin.

Eläkkeiden laskennassa työssä huomioidaan tärkeimmät parametrit, kuten esimerkiksi karttumaprosentit, minimieläkkeet, mahdollinen eläkekatto, indeksointi ja myöntämisedellytykset. Tulokset ilmoitetaan kahdenlaisina korvaussuhteina: etuuden taso suhteessa yksilön (työ)ansioihin ja etuuden taso suhteessa ao. kansantalouden keskiansioihin. Keskiansiolla tarkoitetaan tutkimuksessa keskivertotuotantotyöntekijän ansioita. Etuuden taso lasketaan esimerkkilaskelmissa henkilölle, joka on tehnyt täyden työuran ja jää eläkkeelle 65-vuotiaana.

Tulosten mukaan eläkekatto on tärkeä muuttuja eri maiden eläke-etuuksien rakenteiden vertailussa ja ansaitsisi nykyistä enemmän huomiota erilaisissa eläkejärjestelmien analyyseissa. Eläkekatto ilmentää tärkeitä eroja eri maiden pakollisten eläkejärjestelmien perusajattelussa.

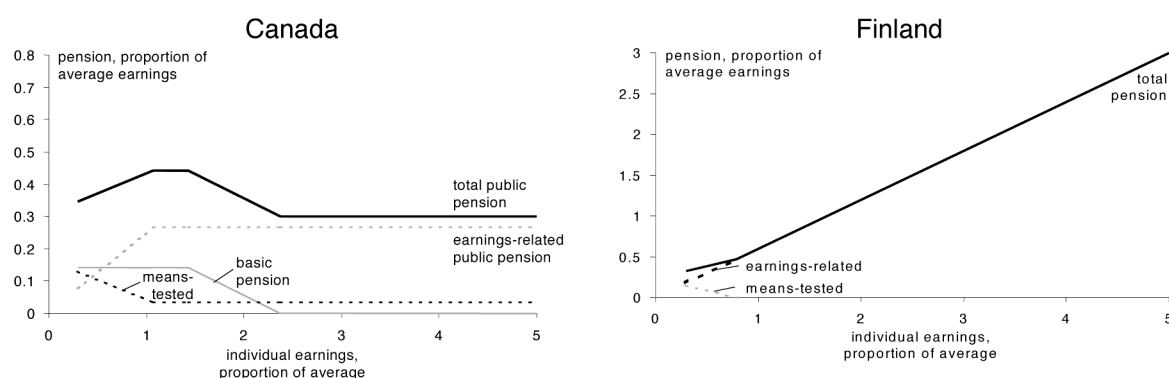
1. Korkean eläkekaton maat² (Ruotsi ja Italia) sekä maat joissa eläkekattoa ei ole (Alankomaat ja Suomi) tarjoavat kattavan eläkevakuutuksen pakollisen järjestelmän kautta kaikille työntekijöille, myös suurituloisille. Näissä maissa eläketulo on myös suhteellisen korkea verrattuna eläkeaikaa edeltävään ansiotasoon.
2. Toisenlaista ajattelua edustavat matalan eläkekaton omaavat maat (Kanada, Saksa, Japani, Iso-Britannia ja Yhdysvallat), joiden eläkejärjestelmät ovat ansioon perustuvia pienemmässä mittakaavassa. Näissä maissa eläkejärjestelmän tavoite on pikemminkin uudelleenjako ja vähimmäistoimeentulon takaaminen kaikille eläkeläisille. Whitehouse huomauttaa, että tällaiset järjestelmät ovat johtaneet vapaaehtoisen yksityisen varautumisen lisääntymiseen suurituloisten keskuudessa.

Bruttokorvausasteita koskevien laskelmien mukaan ryhmät tuottavat suunnilleen samantasoisia eläkkeitä tulotason ollessa matala ja silloin kun vertaillaan vain lakisääteistä eläketurvaa. Kun tulotaso on korkea, pysyy eläketaso vakiona jälkimmäisessä maaryhmässä kun taas ensimmäisessä ryhmässä etuuden taso nousee. Tätä havainnollistaa hyvin alla oleva raportin kuva 1, johon on poimittu esitys Kanadan ja Suomen välisistä eroista.

Eläkekattokeskustelun kannalta Whitehousen tärkeä johtopäätös on, että niissä maissa, joissa eläkejärjestelmä ei tarjoa kattavaa korvaussuhdetta suurituloisille, varaudutaan eläkeajan toimeentuloon joko vapaaehtoisten ammatillisten tai henkilökohtaisten eläkejärjestelmien tai muiden säästämismuotojen avulla, kuten Kanadaa ja Suomea koskevista laskelmista voi nähdä.

2 Ruotsia koskevissa laskelmissa on mukana pakollinen ITP-lisäeläke, jonka takia kattoa koskeva tieto on erilainen kuin esim. tämän selvityksen luvussa 3 on esitetty.

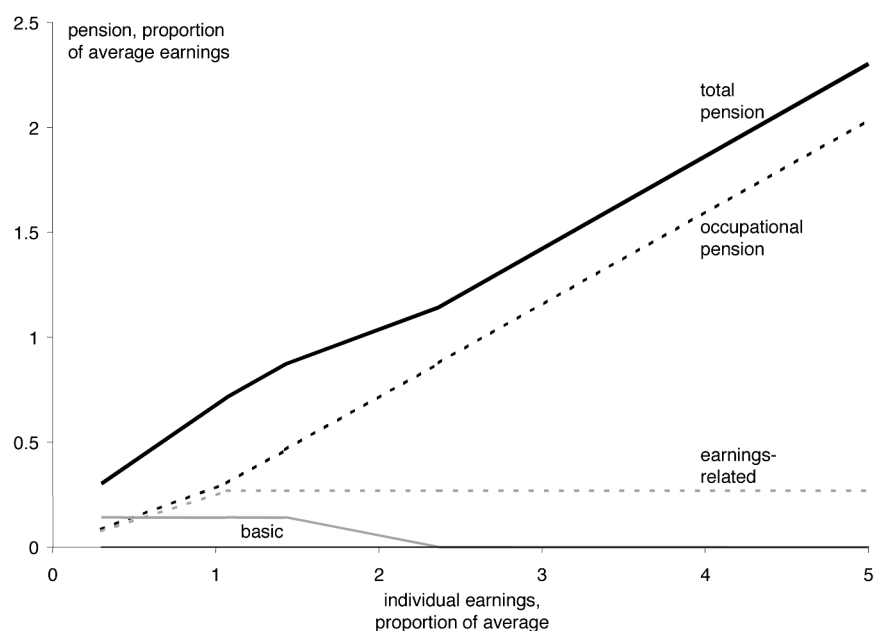
Figure 1. Mandatory pension benefits as a proportion of economywide average earnings by individual earnings, nine countries.



Lähde: Whitehouse 2003.

OECD-verailussa on otettu huomioon myös ammatillisten eläkejärjestelmien vaikutus. Ammatillisten eläkejärjestelmien keskeinen piirre on lakisääteisiin ansioeläkejärjestelmiin verrattuna varsin korkealla tasolla oleva eläkekatto. Kun nämä ammatilliset eläkkeet huomioidaan vertailussa, kuva matalan eläkekaton omaavien maiden eläkejärjestelmistä muuttuu selkeästi Suomesta saadun kuvan kaltaiseksi. Esimerkiksi Kanadassa (ks. kuva 9 alla), kokonaiseläke kasvaa suhteessa ansiotuloihin varsin samankaltaisesti Suomeen verrattuna (vrt. kuvio 1 edellä).

Figure 9. Value of public and private pension benefits in Canada, proportion of economywide average earnings.



Lähde: Whitehouse 2003.

4.3 Eläkekaton tulonjakovaikutuksista

OECD-maiden lakisääteisissä tai julkisissa järjestelmissä käytössä oleva eläkekatto ei siis estä hyvätuloisten korkeampia eläkkeitä, ne vain kanavoituvat maksettaviksi muiden järjestelyiden kautta. Korkeamman eläketulon voi järjestää yksityisillä vakuutuksilla, työnantajan ja työntekijän solmimilla sopimuksilla tai ammatti- tai alakohtaisilla lisäeläkejärjestelyillä.

Erityyppisten sosiaaliturvajärjestelmien tulonjakovaikutuksiin ja tehokkuuseroihin köyhyyden poistamisessa kohdistunut tutkimus on tuottanut kiinnostavia tuloksia myös eläkekaton kannalta. Tähänastisten tutkimusten mukaan tasaisimpaan tulonjakoon ylletään laaja-alaisella, eri tulonsaajaryhmät samoilla periaatteilla kattavalla lakisääteisellä turvalla. Walter Korpi ja Joakim Palme (1996, myös 2005) ovat todenneet erojen johtuvan ennen muuta siitä, että tarveharkintaisissa järjestelmissä uudelleenjako on kuitenkin rajoittunutta ja sitä täydentämään syntyy vapaaehtoisin järjestelyihin perustuva lisäturva, joka puolestaan jakautuu huomattavan epätasaisesti. Whitehousen tutkimus tukee tätä ajatusta.

Ilmiötä kutsutaan sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa *uudelleenjaon paradoksiksi*. Sen perusteella lakisääteisen järjestelmän piiriin kuulumisen rajaaminen esimerkiksi eläkekaton johtaa turvan hakemiseen muista ratkaisuksista sillä seurauksella, että tasaisimpaan tulonjakoon eivät johdakaan järjestelmät, joissa on käytössä tasaedut tai joissa lakisääteiselle eläkkeelle on määrätty melko matala katto. Toisaalta sellainen lakisääteinen eläketurvajärjestelmä, joka takaa kohtalaisen korkeat eläkkeet myös parempituloisille pyrkii syrjäyttämään yksityisiä eläkkeitä ja muita yksityisiä tulonlähteitä, jotka jakautuvat julkisia eläkkeitä huomattavasti epätasaisemmin.

Joakim Palme on 1980-luvun aineistoista eriteltyt kansainvälisen tulonjakotilaston pohjalta lakisääteisten ja yksityisten lisäeläkejärjestelyjen tulonjakovaikutuksia ja tutkimuksessaan todennut lisäeläkejärjestelyjen synnyttämät tuloerot huomattavasti lakisääteisempiä korkeammiksi (Palme 1990). Tämä selittyy pitkälti selektiivisyydellä, ts. lisäeläkejärjestelyt eivät ole kaikkien ulottuvilla vaan jakautuvat epätasaisesti eri ammattiryhmissä ja tulotasoilla. Palme on tehnyt myös 1990-luvulla ja 2000-luvulla vertailevaa tutkimusta eläkejärjestelmien tulonjakovaikutuksista ja saanut samansuuntaisia tuloksia. Tasaisimmat tuloerot ovat sellaisissa maissa, joissa lakisääteisten järjestelmien laajuus, korvaavuus ja kattavuus ovat hyviä. Suomalaisista tutkijoista aiheesta ovat kirjoittaneet Olli Kangas (1996) ja Hannu Uusitalo (2007).

Sosiaalipoliitiikan tutkijoiden mukaan kysymys on viime kädessä sosiaaliturvan kohdentamiseen liittyvästä periaatteesta ja sen soveltamisesta sosiaaliturvaan laajemminkin, valinnasta universalismin ja tarveharkinnan välillä. Kirjallisuudessa puhutaan myös takaisinkytkennöistä. Esimerkiksi eläkekaton tai muulla tavoin toteutetun kattavuuden supistamisen seurauksena järjestelmälle ei ole odotettavissa enää yhtä laajaa kansalaisten tukea, millä on vaikutuksensa järjestelmän kehittämiseen jatkossa.

Lähteitä

- Forma, P., Kallio, J., Pirttilä, J., ja Uusitalo, R. (2007) Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. Kela. Helsinki.
- Hagfors, R., Hellsten, K., Ilmakunnas, S. ja Uusitalo, H. (toim.) (2003) Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla, Eläketurvakeskuksen Tutkimuksia 2003:1, Helsinki.
- Kangas, O. ja Palme J. (1996) The development of occupational pensions in Finland and Sweden: class politics and institutional feedbacks. Repr.: Privatization of social policy (1996), edited by Michael Shalev. S. 212–240.
- Kangas, O. ja Palme, J. (1991) 'The Public/private Mix in Pension Provision.' *International Journal of Sociology* 20:78–116. (Also published in *Between Work and Social Citizenship*, edited by Jon Eivind Kohlberg. M.E. Sharpe, New York.)
- Kangas, O. ja Palme, J. (2000) 'Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in the OECD Countries.' *International Journal of Health Services* 30:335–352.
- Korpi, W. ja Palme, J. (1996) Uudelleenjaon paradoksi. Teoksessa: Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1996/5. Edita, Helsinki.
- OECD 2009. Pensions at a glance. Public policies across OECD countries. Paris: OECD, 2009.
- Palme, J. (1990) Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1980. Swedish Institute for Social Research – Dissertation Series, nr 14.
- Palme J. (2007) 'Tulonjako Pohjoismaissa: pohdintoja ruotsalaisesta näkökulmasta' (Income distribution in the Nordic countries. Reflections from a Swedish perspective). Sivut 17–30 teoksessa Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?, (toim.) Heikki Taimio. Helsinki: Työväen Sivistysliitto.
- Rantala, J. ja Suoniemi, I. (2007) Eläkeläisten toimeentulo tulonjaon kokonaisuudessa. Eläketurvakeskuksen Tutkimuksia 2007:2, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 105, Helsinki.
- Uusitalo, H. (toim.) (2006) Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. Kehitys vuosina 1990–2005. Eläketurvakeskuksen Raportteja 2006:2, Helsinki.
- Uusitalo H. (2007) Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja eläkepolitiikka. Teoksessa Juho Saari ja Anne Birgitta Yeung (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Gaudeamus, Helsinki, ss. 309–326.
- Whitehouse, E. R. (2003) The value of pension entitlements: a model of nine OECD countries. Working paper. OECD.

5 Eläkekattoa koskeva eduskuntakeskustelu

Tässä luvussa esitetään yhteenveto valtiopäiväasiakirjoihin kirjatusta eläkekattoa koskevasta eduskuntakeskustelusta. Luettelo eläkekattoa koskevista valtiopäiväasiakirjoista on luvun lopussa liitteessä 5.1.

Vuosina 1970–1989 eläkekattoa on käsitelty eduskunnassa kuudessa lakialoitteessa, kahdeksassa toivomusaloitteessa, kolmessa kirjallisessa kysymyksessä, kymmenessä suullisessa kysymyksessä ja yhdessä raha-asia-aloitteessa. Vuosina 1990–2009 eläkekattoa on käsitelty yhdessä lakialoitteessa, kuudessa toivomusaloitteessa, viidessä kirjallisessa kysymyksessä, kahdessa suullisessa kysymyksessä ja kolmessa eduskunnan täysistunnon pöytäkirjassa. Näitä tuoreempia eläkekattoa koskevia eduskunta-asiakirjoja on alla käsitelty tarkemmin.

5.1 Kansanedustajien aloitteet ja kysymykset

Eläkekattoa koskevissa esityksissä katto nähdään yleensä eläke- ja muiden tuloerojen pienentämisen keinona. Esityksissä vedotaan usein siihen, että kansalaisten oikeustajun mukaan ei voida sallia lakisääteisessä järjestelmässä jotain tiettyä rajaa korkeampia eläkkeitä. Lisäksi on vedottu siihen, että muissa maissa on käytössä eläke- tai eläkepalkkakattoja.

Usein asiakirjoissa on esitetty samalla sekä eläkekattoa että pienimpien eläkkeiden korottamista (yleensä minimikansaneläkkeen korottamisen kautta). Monissa esityksissä ja kysymyksissä on ehdotus katon markka- tai euromäärästä. Joskus on mukana ollut myös ehdotus minimieläkkeen markka- tai euromäärästä. Eräissä ehdotuksissa on esitetty kattoa myös henkilön muille tuloille kuin eläkkeille (TA 288/1995 ja KK 725/2000). Kyseisessä toivomusaloitteessa ja kirjallisessa kysymyksessä on esitetty, että työ-, virka- tai muuta ansioeläkettä ei tulisi maksaa muista tulonlähteistä 12 000 markkaa kuukaudessa ansaitsevalle. Esityksissä ehdotetaan kuitenkin, että kaikki olisivat oikeutettuja kansaneläkkeen pohjaosaan. Toivomusaloitteessa TA 389/1999 taas ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla poistetaan mahdollisuus saada täyttä palkkaa ja eläkettä samanaikaisesti samalta työnantajalta.

On ehdotettu, että myös maksussa olevia eläkkeitä pitäisi leikata eläkekatolla asteittain (KK 663/1997) tai että eläkkeen karttumista tietyn ansiorajan jälkeen tulisi pienentää (vaihtoehtona toivomusaloitteessa TA 227/1995). Yhdessä kirjallisessa kysymyksessä eläkekaton vaihtoehtona ehdotetaan myös kattoa eläkettä kerryttävälle palkalle tai pienempiä indeksitarkistuksia suuriin eläkkeisiin (KK 173/1991).

Valtioneuvoston periaatepäätökseen 5.4.1992 (ks. seuraava alaluku) liittyen lakialoitteessa LA 17/1992 ehdotetaan, että jos eläkkeen määrä ylittää 12 000 markkaa kuukaudessa, kyseinen ylittävä osa siirrettäisiin ylimääräisenä maksuna kansaneläkelaitokselle. Lakialoitteessa ehdotetaan tämän ylimääräisen vakuutetulle tulevan kansaneläkemaksun ulottamista myös eläkkeensaajan saamiin työnantajan eläkevakuutuksella tai eläkesäätiöllä järjestämiin vapaaehtoihin lisäetuihin.

Mikäli jotain rajaa on ehdotettu, yleensä eduskuntakysymyksissä ajalta ennen euron käyttöönottoa eläkekattoehdotus on ollut 10 000, 12 000 tai 15 000 mk kuukaudessa. Ehdotuksissa

ei ole ollut selvää nousevaa tai laskevaa trendiä (ks. liite 5.2). Eläkekattoehdotusten euromääräinen keskiarvo vuoden 2009 tasossa on noin 3 200 euroa kuukaudessa.

5.2 Hallitusten vastaukset

Hallitukset ovat järjestään torjuneet eläkekattoa koskevat ehdotukset. Eduskuntakysymyksiin annetuissa vastauksissa on todettu, että eläkekatto johtaisi lakisääteistä työeläkejärjestelmää korvaavien järjestelmien syntyyn (on viitattu muiden maiden eläkejärjestelmien esimerkkeihin) ja että tämä aiheuttaisi eläkejärjestelmän kokonaisuuden monimutkaistumista ja hoitokulujen nousua. Lisäksi on vastattu, että eläkekatto ei sovi työeläkejärjestelmän ansaintaperiaatteeseen ja koskemattomuusperiaatteeseen. Vastauksissa on myös todettu, että verotus on paras väline tuloerojen tasaamiseen, koska se ottaa huomioon henkilön tulojen kokonaisuuden eläketulojen lisäksi.

Lamavuosina 1992 ja 1994 on tuotu esiin tästä poikkeavia näkökantoja. Valtioneuvosto teki 5.4.1992 periaatepäätöksen hallituksen talouspoliittisista toimenpiteistä. Sen eläkepoliittisiin toimenpiteisiin sisältyi seuraava esitys: *”suurten eläkkeiden tasaamiseksi muutetaan vuodesta 1993 lähtien alkavissa uusissa palvelussuhteissa julkisten ja yksityisten eläkkeiden määräytymistä niin, että eläkkeen kertymä eläkepalkan 12 000 mk/kk ylittävältä osalta on 55 %.”*). Ehdotus oli siis eräänlaisen taitetun katon malli (karttuma 55 % normaalikarttumasta). Periaatepäätökseen liittyi vielä erillinen pöytäkirja, jossa edellytettiin selvitettäväksi, miten kyseinen järjestely voitaisiin toteuttaa myös maksussa oleviin eläkkeisiin ja kyseisellä hetkellä palvelussuhteessa olevien eläkkeisiin.

Samana vuonna periaatepäätöksessä hallituksen toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi 14.10.1992 mainitaan asiasta seuraavaa: *”Tulevien eläkkeiden tavoitetaso alen- tamiseksi muutetaan työeläkelakeja. Tavoitetaso laskun tavoitteena on säästää työeläkemenoja yksityisellä sektorilla vuoden 2030 tasolla 10–14 mrd mk. Säästöjä toteutetaan eläkekomitea 1990 ehdotusten pohjalta sekä osastopäällikkö Markku Lehdon johtamassa toimikunnassa tehtävien eläkkeiden tavoitetasolaskelmien pohjalta. Tavoitetasoa ei määritellä alhaisemmaksi kuin 50 prosenttia. Tarvittavat lakiesitykset annetaan eduskunnalle kevätistuntokauden 1993 aikana”*. (ks. seuraava luku sosiaalimenotoimikunnan tekemästä selvityksestä).

Sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen on edustajan kirjalliseen kysymykseen KK 340/1992 vastatessaan katsonut, että sosiaaliturvan säilyttäminen edellyttäisi eläketurvan kustannustenjaon muuttamista. Yhtenä keinona hän esitti mahdollisuuden edistää suurituloisempien henkilöiden vapaaehtoisen lisäeläketurvan hankkimista, jolloin lakisääteisen eläketurvan tavoite heillä voisi olla pienempi. Vastauksessa viitataan edellä mainittuun valtioneuvoston 5.4.1992 tekemään periaatepäätökseen.

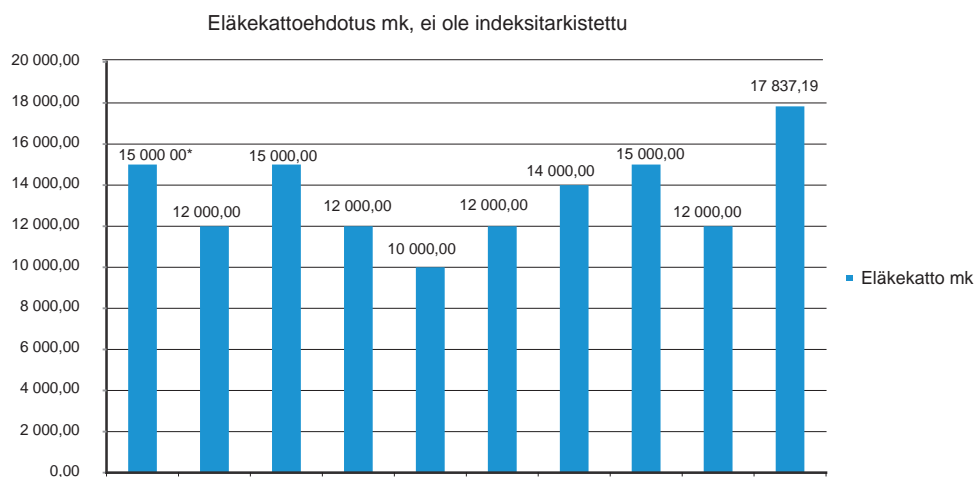
Pääministeri Esko Aho on vastauksessaan edustajan kirjalliseen kysymykseen KK 897/1994 todennut, että eläkekatoilla ja hyvätuloisten verotusta kiristämällä ei voida rahoittaa kirjallisessa kysymyksessä ehdotettuja sosiaaliturvan parannuksia (ehdotuksena vähimmäisnettokuukausiansio 4 000 mk opiskelijalle, eläkeläiselle, työttömälle ja sairastuneelle), mutta että eläkeeroja on oikeudenmukaisuuden kannalta tarpeen pienentää.

Liite 5.1. Luettelo vuosien 1970–2009 eduskunta-asiakirjoista, joissa on käsitelty eläkekattoa.

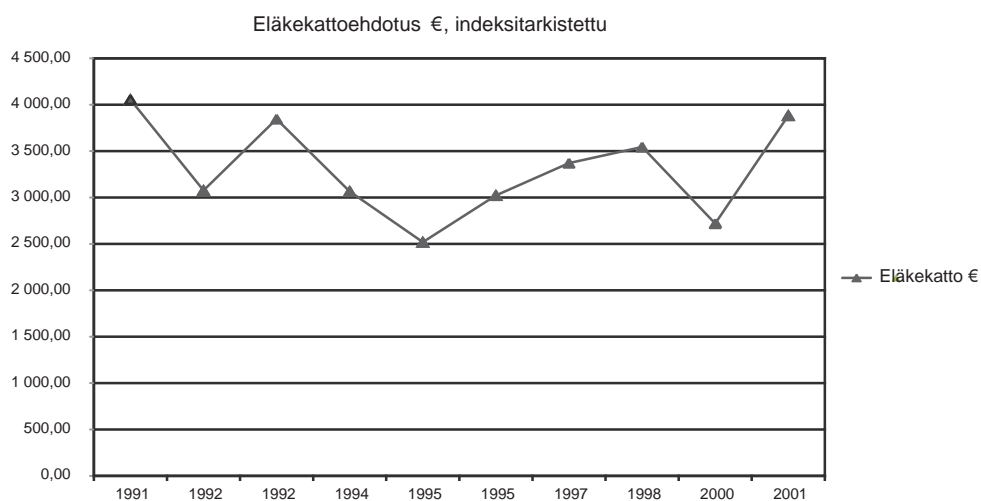
Eläkekattoa koskevat tai sivuavat eduskunnan asiakirjat 1970-1989

	Lakialoite LA	Toimenpide- aloite TPA	Talousarvio- aloite TAA	Toivomus- aloite TA	Kirjallinen kysymys KK	Suullinen kysymys SKT	STvM Vastalause*	Kysymys VN:lle KVN	Raha-asia- aloite RA	Täysistunnon pöytäkirja PTK	Yhteensä
1970				1							1
1971						3					3
1972											0
1973											0
1974											0
1975	1			4							5
1976	1					2			1		4
1977				1	1	2					4
1978						1					1
1979	1					1					2
1980					1						1
1981											0
1982	1			1		1					3
1983				1							1
1984											0
1985											0
1986	1				1						2
1987											0
1988											0
1989	1										1
Yhteensä 1970-1989	6	0	0	8	3	10	0	0	1	0	28
1990											0
1991					1						1
1992	1				1						2
1993											0
1994					1						1
1995				2							2
1996						1					1
1997				1	1						2
1998				1							1
1999				2							2
2000					1					1	2
2001										1	1
2002							1			1	2
2003											0
2004											0
2005											0
2006											0
2007											0
2008						1					0
2009											1
Yhteensä 1990-2009	1	0	0	6	5	2	1	0	0	3	18
Yhteensä 1970-2009	13	0	0	14	8	12	1	0	1	3	46

Liite 5.2. Eläkekattoehdotukset vuosina 1991–2009, indeksitarkistuksessa käytetty TEL-puoliväli-indeksiä vuoteen 2004 asti ja siitä eteenpäin palkkakerrointa.



*) Kirjallisessa kysymyksessä KK 173/1991 ehdotettiin katoksi joko 15 000 mk tai 10 000 mk.



Liite 5.3. Valtiopäiväasiakirjojen luettelo

- SKT 51/2009 vp Suullinen kyselytunti: Eläkekatto. (Annika Lapintie/vas)
- StVM 58/2002 vp Hallituksen esitys eläkelainsäädännön muuttamiseksi: Vastalauseissa käsitellään eläkekattoa.
- PTK 208/2002 vp Täysistunnon pöytäkirja (keskustelu).
- PTK 91/2001 vp Täysistunnon pöytäkirja (keskustelu).
- KK 725/2000 vp Kirjallinen kysymys: Raimo Vistbacka/ps: Minimi- ja enimmäiseläkejärjestelmän luominen.
- PTK 35/2000 vp Täysistunnon pöytäkirja (keskustelu).
- TA 482/1999 vp Toivomusaloite: Aulis Ranta-Muotio/kesk: Eläkkeen enimmäismäärää koskevan ylärajan asettaminen.
- TA 389/1999 vp Toivomusaloite: Anneli Jäätteenmäki/kesk: Eläkkeen ja palkan yhtäaikaisen maksamisen estäminen ja eläkekaton asettaminen.
- TA 185/1998 vp Toivomusaloite: Marjaana Koskinen/sd: Eläkekaton säätämisestä ja pienten eläkkeiden korottamisesta.
- KK 663/1997 vp Kirjallinen kysymys : Mikko Elo/sd ym.: Eläkekaton asettamisesta.
- TA 269/1997 vp Toivomusaloite: Eläke-erojen tasaamisesta. (Tauno Pehkonen/skl)
- SKT 153/1996 vp Suullinen kyselytunti: Eläke-erojen pienentäminen.
(Toimi Kankaanniemi/skl)
- TA 227/1995 vp Toivomusaloite Aula: Korkeimpien eläkkeiden rajoittamisesta.
- TA 288/1995 vp Toivomusaloite Vistbacka: Vähimmäiseläkkeen ja eläkekaton toteuttamisesta.
- KK 897/1994 vp Kirjallinen kysymys Esko-Juhani Tennilä/vas: Toimenpiteistä työllisyyden turvaamiseksi ja tuloverojen tasaamiseksi.
- LA 17/1992 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi enimmäiseläkkeestä. (Polvinen/Vas ym.)
- KK 340/1992 vp Seppänen: Työeläkejärjestelmän uudistamisesta.
- KK 173/1991 vp Kirjallinen kysymys Aula: Korkeimpien eläkkeiden rajoittamisesta.
- LA 35/1989 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi eläkekatoista. (Stenius-Kaukonen/Deva ym.)
- LA 169/1986 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi vähimmäis- ja enimmäispalkasta ja enimmäiseläkkeestä. (Eenilä)
- KK 543/1986 vp Kirjallinen kysymys: Eläkekaton säätämisestä suurten eläkkeiden leikkaamiseksi. (Tennilä)
- TA 1504/1983 vp Toivomusaloite: Eläkekaton ja vähimmäiseläkkeen toteuttamisesta. (V. Vennamo ym.)
- LA 90/1982 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi eläkekatoista. (Joutsenlahti ym.)
- TA 489/1982 vp Toivomusaloite: Ylieläkeongelman ratkaisemisesta. (O. Kangas ym.)

SK 649/1982 vp Suullinen kysymys: Eläkekaton säätämistä koskevan esityksen antamisesta. (Alppi)

KK 452/1980 vp Kirjallinen kysymys: Toimenpiteistä ylieläkeongelmien poistamiseksi. (Kauppinen ym.)

LA 396/1979 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi palkka- ja eläketulojen katosta. (V. Vennamo ym.)

SK 118/1979 vp Suullinen kysymys: Ylisuurten eläkkeiden leikkaamisesta. (U. Leppänen)

SK 238/1978 vp Suullinen kysymys: Ylisuurten eläkkeiden eläkekaton toteuttamisesta. (Kortesalmi)

TA 395/1977 vp Toivomusaloite: Lisäyksestä vuoden 1977 tulo- ja menoarvioon ylisuurille eläkkeille asetettavaa kattoa koskevaan selvitykseen. (V. Vennamo ym.)

SK 132/1977 vp Suullinen kysymys: Vähimmäiseläketurvasta ja eläkekatoa annettavasta hallituksen esityksestä. (Savola)

SK 118/1977 vp Suullinen kysymys: Ylieläkkeiden leikkaamisesta. (V. Vennamo)

KK 101/1977 vp Kirjallinen kysymys: Ylisuurten eläkkeiden muodostumisen estämisestä. (H. Linna ym.)

LA 82/1976 vp Lakialoite: Ehdotus laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n muuttamisesta. (Tenhilä ym.)

RA 986/1976 vp Raha-asia-aloite: Määrärahan osoittamisesta ylisuurille eläkkeille asetettavaa kattoa koskevaan selvitykseen. (V. Vennamo)

SK 296/1976 vp Suullinen kysymys: Ylisuurten julkisten eläkkeiden eläkekaton aikaansaamisesta. (Knuuttila)

SK 20/1976 vp Suullinen kysymys: Alimpien eläkkeiden korottamisesta ja eläkekaton asettamisesta. (Vilmi)

LA 517/1975 II vp Lakialoite: Ehdotus laiksi palkka- ja eläketulojen katosta. (V. Vennamo ym.)

TA 1277/1975 II vp Toivomusaloite: Vähimmäiseläkkeiden määrittämisestä riittävän toimeentulon turvaavalle tasolle ja ylärajan säätämisestä eri lähteistä tuleville eläkkeille. (Weckman ym.)

TA 1213/1975 II vp Toivomusaloite: Alimpien eläkkeiden korottamisesta ja ylimpien alentamisesta. (Rekonen ym.)

TA 1030/1975 II vp Toivomusaloite: Eläkkeiden enimmäismäärän rajoittamisesta. (A. Ahonen ym.)

TA 354/1975 II vp Toivomusaloite: Eläke- ja palkkakaton toteuttamisesta. (V. Vennamo ym.)

SK 145/1971 vp Suullinen kysymys: Huippueläkkeiden eläkekatoa. (Vainio)

SK 71/1971 vp Suullinen kysymys: Huippueläkkeiden eläkekatoa. (Vainio)

SK 42/1971 vp Suullinen kysymys: Huippueläkkeiden eläkekatoa. (V. Vennamo)

TA 1612/1970 vp Toivomusaloite: Kokonaiseläketurvan tavoitetason, vähimmäiseläkkeen ja eläkekaton määrittämisestä. (Rodén ym.)

6 Eläkekattoa koskevat selvitykset

Tässä luvussa kuvataan aikaisempien korkeisiin eläkkeisiin ja eläkekattoon liittyneiden selvitysten sisältö. Eläkekattokysymystä on selvitetty perusteellisesti Eläketoimikunnassa vuonna 1976 ja Ylieläketyöryhmässä 1985. 1990-luvun laman aikana istuneessa Sosiaalimenotoimikunnassa arvioitiin eläkkeille asetetun tavoitetason alentamista. Aiheesta on tehty myös muita taustaselvityksiä eduskunnassa käytyjen keskustelujen takia.

6.1 Eläketoimikunta 1976

Laajapohjaisen Eläketoimikunta 1976:n komiteanmietinnöissä I–IV (komiteanmietinnöt 1976:75, 1977:42, 1978:30 ja 1979:62) on eri tavoin selvitetty ”tavoitetason ylittävien eläkkeiden” ongelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikunnan 14.4.1976 ja toimikunnan tuli laatia vuoden loppuun mennessä uudistussuunnitelma tavoitetason ylittävien eläkkeiden syntymisen estämiseksi, kuitenkin kohtuullinen tulotaso säilyttäen. Sosiaali- ja terveysministeriö laajensi toimikunnan tehtävää antamalla sen tehtäväksi selvittää, miten eläkkeen perusteena olevan palkan laskennassa voitaisiin siirtyä käyttämään vuoden 1977 alusta elinkustannusten muutosta kuvaavaa indeksiä. Tämä koski julkista sektoria. Lisäksi oli selvitettävä, miten ennen vuotta 1977 sattuneisiin eläketapahtumiin perustuvien eläkkeiden tasoa voitaisiin alentaa vuosina 1977 ja 1978 siten, että eläkkeisiin myönnettäessä syntyneet tavoitetason ylitykset voitaisiin poistaa. Tätä lisätoimeksiantoa koskeva toimikunnan osamietintö I valmistui 31.10.1976.

Komitean alkuperäistä toimeksiantoa koskeva osamietintö II valmistui 30.6.1977. Toimikunta esitti, että eläkkeen perusteena olevan palkan yleissääntöä muutetaan siten, että laskentaan valitaan neljästä viimeisestä palvelusvuodesta ansioiltaan kahden parhaan sijasta ansioiltaan kaksi keskimmäistä. Tämä muutos tuli voimaan vuonna 1979. Toimikunta esitti lisäksi, että matalampien eläkkeiden osalta tulisi selvittää mahdollisuudet eläkepalkan alennuksen vaikutuksen poistamiseen ottaen huomioon työeläkkeiden asteittainen voimaantulo. Lisäksi toimikunta ehdotti, että ryhdytään toimenpiteisiin muutoksen vaikutuksen seuraamiseksi, eläkepalkan määrittelyn tarkistamiseksi muilta osin sekä sellaisen seurantajärjestelmän luomiseksi, jolla voidaan seurata sitä, antaako kokonaiseläketurva kohtuullisen toimeentulotason.

Sosiaali- ja terveysministeriö laajensi toimikunnan tehtävää 28.10.1977 antamalla tehtäväksi tehdä ensi tilassa ehdotukset niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joilla II osamietinnössä esitetyn eläkepalkan laskentatavan täytäntöönpanosta aiheutuva eläkkeen alenema voidaan hyvittää prosenttitasoltaan matalatasoisimmissa työeläkkeissä. Tätä on selvitetty toimikunnan III osamietinnössä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö laajensi toimikunnan tehtävää vielä 8.11.1979 antamalla tehtäväksi selvittää, tulisiko eläkkeiden indeksitarkistusmenettelyä muuttaa. Tätä koskevat selvitykset ovat toimikunnan osamietinnössä IV.

Eläkekattoon liittyviä kysymyksiä käsiteltiin toimikunnan osamietinnössä II. Siinä mainitaan, että valtion vanhassa eläkejärjestelmässä, joka perustui vuonna 1950 annettuun lakiin, oli voimassa eläkkeen enimmäismäärän markkamääräinen raja. Myös vuonna 1924 annetussa laissa valtion eläkkeistä oli markkamääräinen eläkekatto. Valtion eläkelain uudistamisen

yhteydessä vuonna 1966 markkamääräinen enimmäisraja poistettiin. Perusteluissa todettiin, että eläkkeen markkamääräinen rajausta perustuu niin kutsuttuun elatusteoriaan, joka oli valtion vanhan eläkejärjestelmän perusta. Sen sijaan oli päädytty ansaintaperiaatteen kannalle, ja tästä syystä eläkekatto poistettiin valtion eläkejärjestelmästä. Eläketoimikunnan mietinnössä todetaan myös, että työntekijäin eläkelain säätämisen myötä vuosityöansion enimmäismäärä poistui myös tapaturmavakuutuslaista vuoden 1963 alusta alkaen.

Mietinnössä mainitaan, että työeläkkeillä pyritään takaamaan henkilön entisiin työansioihin suhteutettu kulutustaso kohtuullisesti eli tavoitteena on henkilön saavutetun kulutustason turvaaminen. Lisäksi turvataan kaikille eläkkeensaajille tietty vähimmäistoimeentulo kansaneläkkeiden avulla. Mietinnön mukaan markkamääräinen rajausta ei sovellu tähän periaatteeseen, koska tavoite ei toteutuisi niillä henkilöillä, joiden eläkkeeseen rajausta vaikuttaisi pienentävästi. Lisäksi todetaan, että ansaintaperiaate ei toteutuisi työeläkejärjestelmässä, jos markkamääräistä rajausta sovellettaisiin. Mietinnössä todetaan, että vaatimuksia eläkkeiden markkamääräisestä rajaamisesta voidaan pitää elatusteoriaan pohjautuvina.

Edelleen mietinnössä todetaan, että tulonjaon tasoittamisen tavoitteet eivät toteutuisi soveltamalla markkamääräistä rajausta vain eläkkeisiin, jos muita tuloja ei olisi rajattu vastaavasti. Lisäksi todetaan, että tulonjaon tasauksessa käytetään verotusta. Mietinnössä on arvioitu, että kustannussäästöt markkamääräisen katon säätämisestä jäisivät vähäisiksi, koska suurten eläkkeiden lukumäärä on pieni. Toimikunta viittaa myös muissa maissa (esimerkkinä on Ruotsi) tehtyyn havaintoon, jonka mukaan eläkkeen perusteena olevan palkan rajaaminen on johtanut korvaavien eläkejärjestelyjen syntyyn.

Mietintöön sisältyy eriävä mielipide, jossa ehdotetaan selvitettäväksi, pitäisikö julkisella sektorilla toteuttaa eläkekattojärjestely siten, että asetetaan eläkkeen perusteena olevan palkan enimmäisrajaksi kulloinkin voimassa olevan palkkataulun mukainen korkein palkka.

6.2 Ylieläketyöryhmä 1985

Keskustelu ”ylieläkeongelmasta” juonsi juurensa 1970-luvulta, jolloin voimakas inflaatio ja toisaalta julkisen sektorin yleistä ansiokehitystä hitaampi ansiokehitys saattoivat johtaa sellaisiin tilanteisiin, että maksussa oleva eläke saattoi indeksikorotusten takia olla suurempi kuin työssä olevien palkkatasosta laskettu eläkkeen tavoitetaso tai jopa suurempi kuin kyseisestä työstä maksettava palkka olisi ollut. Eläkkeiden indeksikorotuksissa käytettiin tuolloin yleistä ansiotasoindeksiä. Vuoden 1977 alusta toteutettiin eläkeindeksitoimikunnan esityksen mukaisesti muutos indeksitarkistusjärjestelmään.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 13.2.1985 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ylieläkeongelman senhetkinen tila ja mahdollisuudet estää erilaisten ylieläkkeiden ja ylisuurten eläkkeiden syntyminen. Työryhmämuistio valmistui 31.12.1985. Muistion mukaan ylieläkkeillä voidaan tarkoittaa eläkelaeissa ja -säännöissä tarkoitettua prosenttimääräisen tavoitetason ylittäviä eläkkeitä, tai sitä, että eläkkeiden tavoitetasoa pidetään liian korkeana, tai että eläkkeiden markkamääräistä tasoa pidetään liian korkeana. Ylieläkkeiksi ei luettu sellaista tavoitetason

ylitystä, joka aiheutuu kansaneläkkeestä eikä yleensä myöskään vapaaehtoisista lisäeläkkeistä aiheutuvia ylityksiä tai vanhuuseläkkeen lykkäyskorotuksia.

Työryhmä tutki seuraavia ylieläkkeiden esiintymiseen liittyviä kysymyksiä tai niitä rajoittavia toimenpidemahdollisuuksia: eläkekatto tai eläkepalkkakatto, eläkeasteikon degressiivisyyden lisääminen, siirtyminen vanhuuseläkkeiden indeksikorjauksissa kuluttajahintaindeksiin, eläkkeen suuruuden mukaan eriytyvät indeksikorjaukset, eläkepalkan laskentatavan muutos, palkanlisien vaikutus eläkepalkkaan, eläkkeen korotus työsuhteen jatkuessa yli eläkeiän, eläkkeiden yhteensovitus, kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen suurta työeläkettä saavilta ja verotus.

Tutkituista toimenpiteistä on sittemmin toteutettu kansaneläkkeen pohjaosan poisto, indeksijärjestelmään on tullut muutoksia ja eläkepalkan laskennassa on siirrytty koko työuraan perustuvaan laskentaan.

Eläkeasteikon degressiivisyyden lisäämisestä työryhmä totesi, että siinä on samoja ongelmia kuin eläkekatoissa eli esimerkiksi se, että se todennäköisesti kompensoitaisiin vastaavilla lisäeläkejärjestelyillä. Lisäksi se työryhmän mukaan sopii huonosti yhtäaikaaisesti käytettäväksi sillä alueella, jossa verotuksen progressiivisuudella on merkitystä. Verotus on työryhmän mielestä hyvä tulontasauksen keino myös siksi, että se ulottuu lakisääteisen eläketurvan lisäksi myös vapaaehtoisiin lisäeläkejärjestelyihin.

Palkan tai eläkkeen määrän mukaan eriytyvistä indeksikorotuksista työryhmä toteaa, että indeksijärjestelmä tulisi niiden myötä monimutkaiseksi. Aiemmin myös Eläke-toimikunta 1976 ja Eläkeindeksikomitea olivat molemmat asettuneet vastustamaan eriytyvien indeksien käyttöä.

Työryhmän muut tutkimat keinot kuin verotus ja kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen edellyttäisivät perustuslain säätämisyjärjestystä maksussa olevien eläkkeiden tai ansaittujen eläkeoikeuksien osalta. Kuluttajahintaindeksin asettaminen vanhuuseläkkeen indeksitarkistukseksi onnistuisi kuitenkin työryhmän mukaan normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos se katsottaisiin indeksijärjestelmän tekniseksi muutokseksi. Tulevaisuudessa ansaittavien eläkkeiden osalta riittäisi tavallinen lainsäätämisyjärjestys, kuitenkin kiistattomasti vain uusien työsuhteiden osalta.

Eläkekatoista ylieläketöryhmä totesi, että suurten eläkkeiden pienentäminen ei onnistuisi katon avulla kuin poikkeustapauksissa, koska suurimmat eläkkeet perustuvat yleensä työ-sopimuksiin ja eläkesääntöihin. Eläkekaton asettaminen voisi esimerkiksi eläkesäätiöiden kohdalla johtaa siihen, että eläkemaksut katon ylittävistä turvasta maksettaisiin pakollisen turvan sisältävän B-säätiön sijasta A-säätiöön. Työryhmä pohti myös sitä, voitaisiinko toteuttaa yleinen kielto katto korkeampien eläkkeiden maksamisesta, ja päätyi siihen, että tämä voitaisiin kiertää maksamalla vastaava etu esimerkiksi aktiiviajan palkan lisäyksenä. Näin ainoaksi keinoksi estää katon ylittävät lisäeläkejärjestelyt jäisi säännöstellä palkkasopimuksia ja kaikkia työnantajan ja työntekijän välisiä varojen siirtoja esimerkiksi veropoliittisin keinoin. Työryhmä toteaa, että tätäkään kautta ei ainakaan voimassaolevien sopimusten osalta voitaisi vaikuttaa ylieläkkeiden syntymiseen.

Työryhmän mielestä eläkekatto todennäköisesti johtaisi monimutkaiseen korvaaviin järjestelyihin. Se otti esimerkiksi Ruotsin eläkejärjestelmän, jossa työntekijät ja työnantajat olivat

keskenään sopineet järjestelyistä, joilla täydennetään eläkekaton rajaamaa eläketurvaa. Tämä on johtanut Ruotsissa hallinnollisesti monimutkaisiin järjestelyihin sekä alkuperäisen eläketurvan tavoitetaso ylittymiseen.

Työryhmä toteaa, että eläkekatto saattaisi liukua alaspäin niin, että se vähitellen koskisi yhä suurempaa osaa palkansaajista. Työryhmän mukaan katto myös johtaisi siihen, että työeläkejärjestelmä menisi kohti tarveharkintaa, joka ei ole järjestelmän ansaintaperiaatteen mukaista. Eläkekaton asettaminen myös merkitsisi sitä, että eläkkeensaajien kohdalla tuloja tasattaisiin enemmän kuin muiden tulonsaajaryhmien kohdalla. Lisäksi todetaan, että katon säätäminen aiheuttaisi vakuutusteknisiä ongelmia: vakuutusmaksua perittäessä ei ole tiedossa, minkä suuruiseksi eläke aikanaan muodostuu, koska eläkekatto saattaa sitä rajoittaa.

Työryhmä toteaa, että työeläkejärjestelmän ansaintaperiaatteen merkitys ja eläkkeen luonne palkan osana tulisi ehkä selkeämmin esiin, jos osa vakuutusmaksusta maksettaisiin työntekijän osuutena, ja että tämä saattaisi tasata mielipide-eroja ylisuurista eläkkeistä. Vakuutusmaksussa on ollut työntekijän oma osuus vuodesta 1993 alkaen.

6.3 Sosiaalimenotoimikunta 1992–1994

Lamavuotena 1992 Valtioneuvosto esitti keväällä periaatepäätöksessään yhtenä hallituksen talouspoliittisista toimenpiteistä suurten eläkkeiden tasaamista eräänlaisella taitetun katon mallilla. Syksyllä 1992 periaatepäätöksessä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi esitettiin tulevien eläkkeiden tavoitetaso alentamista. Säästöjen toteuttaminen annettiin kansliapäällikkö Markku Lehdon johtaman toimikunnan tehtäväksi.

Tavoitetaso alentamista 60 prosentista tutkittiin sosiaalimenotoimikunnan välimietinnössä ja mietinnössä (komiteanmietinnöt 1993:24 ja 1994:9). Toimikunnan mukaan alkavien vanhuuseläkkeiden taso ei tuolloin saavuttanut 60 prosenttia, koska eläkejärjestelmä oli vielä voimaantulovaiheessa, ja lisäksi eläketasoon vaikuttivat alentavasti työelämän ulkopuoliset ajat, eläkettä kartuttamattomat ajat työuran aikana sekä vapaakirjoja korottavan TEL-indeksin vajaa ansiosidonnaisuus.

Toimikunta totesi, että tavoitetaso alentaminen saattaisi muissa maissa yleisen eläkekaton tapaan johtaa siihen, että tilalle syntyisi työnantajien itse järjestämiä tai työnantajien ja työntekijöiden sopimia täydentäviä lisäeläkejärjestelyjä. Lisäksi todettiin, että 60 prosentin tavoitetaso oli vakiintunut eri maissa kohtuulliseksi eläketasoksi ja että tason alentaminen johtaisi kulutusmahdollisuuksien heikkenemiseen. Tavoitetaso alentamista puoltavina tekijöinä nähtiin kustannusvaikutukset, kotitalouksien säästämisasteen kasvu, kun eläke aikaan varauduttaisiin enemmän omakohtaisilla säästöillä, ja se, että yksityiseltä sektorilta vanhuuseläkkeelle siirtyvillä täysi eläketaso oli tuolloin 48 prosenttia, minkä katsottiin turvaavan kohtuullisen toimeentulon.

Toimikunta tarkasteli myös eläkepalkan määrittelyn muuttamista, kansaneläkkeen ja työeläkkeen yhteensovituksen muuttamista sekä vaihtoehtoja tulevan ajan säännön kehittämiseksi. Toimikunta toteaa mietinnön 1994:9 johtopäätöksissä, että sen esityksillä ”...*olisi mahdollista vähentää sosiaalimenoja siten, että niistä aiheutuva veropaine vakiintuisi nykyistä pienem-*

mäksi, mikä lisäisi luottamusta sosiaaliturvan perusteiden kestävyYTEEN. Toimenpiteet on mahdollista toteuttaa siten, että säilytetään nykyisen sosiaaliturvan rakenteet ja että maksussa olevat etuudet eivät pienene”.

Toimikunnan työn jälkeen vuonna 1996 eläkepalkan laskentaa muutettiin siten, että laskentaan otettiin asteittain mukaan 10 vuoden ansiot, ja tulevan ajan karttumaprosentteja alennettiin. Vuonna 1997 kansaneläkkeen pohja- ja lisäosa yhdistettiin kansaneläkkeeksi, jota muut eläkkeet vähentävät. Pohjaosaa alettiin leikata pelkkää pohjaosaa saaneilta 1.1.1996 alkaen.

6.4 Eläkekattoa puoltavia ja vastustavia näkökohtia

Seuraavassa esitetään yhteenvedonomaaisesti eduskuntakeskustelussa ja selvityksissä esillä olleita eläkekattoa puoltavia ja vastustavia näkökulmia. Eläkekattoa koskevissa keskusteluissa ja selvityksissä ovat olleet esillä monenlaiset argumentit ja näkökohdat, jotka on ryhmiteltävissä neljään eri keskustelukokonaisuuteen. Kaikissa keskustelukokonaisuuksissa on esitetty sekä eläkekattoa puoltavia että sitä vastustavia perusteluja. Eläkekattoa koskevissa keskusteluissa on kaikkina aikoina ollut esillä ainakin seuraaviin teemoihin liittyviä vastakkaisia näkemyksiä:

- tulontasaus
- kansalaismielipide ja oikeudenmukaisuuskäsitykset
- hallinnolliset hyödyt ja haitat
- eläkejärjestelmän luonteeseen liittyvät näkökohdat.

Tulontasaus

Yleisimmin katon käyttöönottoa on toivottu erityisesti tulonjaon tasoittamiseen tähtäävillä perusteilla. Tämän mukaisesti katto on perusteltu mm. siten, että

- hyvätuloiset eivät tarvitse suuria eläkkeitä
- eläkeläisten tulonjako olisi luotavissa tasaisemmaksi eläkekaton avulla.

Näitä näkökantoja on vastustettu mm. seuraavin perustein:

- Eläkkeiden erot seuraavat palkkaeroista, minkä takia olisi kiinnitettävä huomiota enemmän syihin kuin niiden seurauksiin.
- Eläkekatto ei ole järkevä tulontasauksen väline, koska se kohdistaisi tulontasauksen pelkästään yhteen tulonsaajaryhmään ja tulolajiin.
- Työeläkkeiden rajoittaminen eläkekaton avulla olisi tehotonta koska suurimmat eläkkeet ovat usein yksityisten järjestelyjen seurausta.
- Yleistä tulontasauksia varten parempi väline on käyttää verotusta, jolloin tulontasauksen piiriin tulevat yhtäläisesti sekä työeläkkeet että muut tulot.
- Katon asettaminen voi toimia tulontasauksavoiton vastaisesti koska hyvätuloiset hankkivat silloin eläketurvansa muista lähteistä. Eriarvoisuus voi kasvaa koska nämä lähteet voivat olla anteliaampia kuin työeläketurva tai siksi, että niiden piiriin eivät pääse kaikki haluavat.

Kansalaismielipide ja oikeudenmukaisuuskäsitykset

Eläkekattoajatuksen yhteydessä on tullut esille myös erilaisia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta. Kattoa on perusteltu esimerkiksi kansalaisten oikeustajuun liittyvillä syillä tai kansalaismielipiteellä.

- Lakisääteisestä järjestelmästä maksettavat korkeat eläkkeet ovat joidenkin mielestä kohtuuttoman suuria suhteessa pienimpiin eläkkeisiin.
- Osa kansalaisista olisi mielipidekyselyjen perusteella halukas leikkaamaan suurimpia eläkkeitä.

Toisaalta oikeudenmukaisuuskäsityksiin ja kansalaismielipiteeseen on vedottu myös katon vastustamisessa.

- Mielipidetutkimusten mukaan kansalaiset tukevat suomalaisen eläkejärjestelmän lähtökohtia ja työeläkejärjestelmän peruseriaatteita.

Hallinnolliset hyödyt ja haitat

Eläkekattoa on ajoittain perusteltu siitä saatavilla säästöillä ja muiden maiden esimerkeillä:

- Korkeiden eläkkeiden leikkaaminen eläkekaton on myös säästökeino.
- Muissa maissa eläkekatto näyttää olevan pikemminkin pääsääntö ja siksi Suomessakin järjestelmän piiriä voitaisiin rajoittaa.

Näitä perusteita vastaan on esitetty seuraavia näkökantoja:

- Eläkekaton avulla ei saavutettaisi merkittäviä säästöjä ja rahoitustasapaino voi jopa huonontua, koska samalla jouduttaisiin luopumaan osasta vakuutusmaksutuloa.
- Eläkekattojärjestelyjen hallinnointi on kallista ja tulojen seuranta aiheuttaa ylimääräistä haittaa sekä työnantajille että työntekijöille.
- Suomen työeläkejärjestelmä on kattava ja laaja ja sen tavoite on antaa riittävän hyvä kulutustason jatkuvuus. Vastaava eläketurvan taso saavutetaan monissa muissa maissa vasta ammatillisissa lisäeläkejärjestelyissä. Näissä katottomuus ei enää olekaan poikkeuksellista.
- Muiden maiden kokemusten perusteella eläkekaton luominen johtaa korvaavien järjestelyjen syntyyn. Tämän seuraus on hallintokustannuksiltaan kalliimpi kokonaiseläkejärjestelmä, jonka antaman turvan laajuudesta ja jakautumisesta on vaikeampaa saada kokonaiskuva.

Eläkejärjestelmän luonteeseen liittyvät näkökohdat

Eläkekatto on joskus nähty keinona eläkejärjestelmän rakenteelliseen muuttamiseen. Tällaiseen muutokseen voivat tähdätä seuraavanlaiset esitetyt argumentit:

- Eläkejärjestelmien ei tulisi ylläpitää kansalaisten eriarvoisuutta.
- Ansaintaperiaatteellakin tulisi olla joku raja.
- Rikkaille olisi luotava yksityisiä eläketurvajärjestelyjä.

Vastaavasti kattoa on myös vastustettu eläkejärjestelmän lähtökohtiin vedoten:

- Työeläkejärjestelmää ei tulisi käyttää tulontasauksen välineenä.
- Eläkekatto olisi ristiriidassa työeläkejärjestelmän ansaintaperiaatteen kanssa.
- Eläkkeen leikkaaminen jälkikäteen eläkekatolla olisi vastoin koskemattomuusperiaatetta.

Lähteitä

Eläketoimikunta 1976:n mietinnöt I–IV (Komiteanmietinnöt 1976:75, 1977:42, 1978:30 ja 1979:62).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön työryhmämuistio 1985:42.

Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö (komiteanmietintö 1993:24).

Sosiaalimenotoimikunnan mietintö (komiteanmietintö 1994:9).

7 Suuria lakisääteisiä eläkkeitä koskeva tilastollinen selvitys

Tässä luvussa tarkastellaan vain lakisääteisiä eläkkeitä. Eläkkeensaajien muita tuloja, esimerkiksi ansiotuloja, yksityisistä eläkevakuutuksista saatavia tuloja tai pääomatuloja ei huomioida.

Lakisääteisten eläkkeiden muodostamaan jakaumaan ei ole vedettävissä yksiselitteistä korkean eläkkeen alarajaa. ”Korkea eläke” tarkoittaa tässä tarkastelussa sen suuruisia eläkettä, jota saa ylin 10 prosenttia eläkeläisistä eli ns. ylin eläkeläisdesiili. Tämä on puhtaasti tilastollinen raja, eikä sisällä kannanottoa siihen, mikä on suuri eläke.

Kaikki tämän luvun taulukot kuvaavat vain tätä ylintä eläkeläisdesiiliä.

Luvussa esitetyt laskelmat perustuvat ETK-KELA-yhteistilastorekisteriin, jonka perusteella laaditaan mm. *Tilasto Suomen eläkkeensaajista*. Rekisteri sisältää eläketiedot kaikista Suomessa lakisääteistä eläkettä saavista henkilöistä.

Käytetyn tilastoaineiston henkilöjoukko on kaikki Suomessa kansan- ja työeläkettä saavat henkilöt vuosina 2000–2008 eräin rajauksin. Ulkopuolelle on rajattu joukko henkilöitä jotka saavat eräitä maatalouden erityiseläkkeitä (LUEL, LUKL, MYEL-sukupolvenvaihdoseläkkeet, SpvL:n mukainen sukupolvenvaihdoseläke ja luopumistuki). Lisäksi tarkastelun ulkopuolelle jäävät SOLITA-eläkkeet ja osa-aikaeläke. Osa-aikaeläkeläisten rajaaminen tarkastelun ulkopuolelle poistaa joukosta 0,1–0,3 prosenttia eläkkeensaajista. Käytännössä ylimpään desiiliin keskittyminen merkitsee työeläkkeiden tarkastelua.

Tarkasteltava eläke on henkilön kokonaistyöeläke eli se sisältää henkilön omaan työuraan perustuvan työeläkkeen sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta. Luvut perustuvat kokonaistyöeläkkeeseen eli niissä on mukana sekä työeläkkeestä että rekisteröidystä lisäeläketurvasta maksettavat eläkkeet. Lisäeläketurva on merkityksellinen korkeista eläkkeistä puhuttaessa. Tarkastelussa ovat mukana myös perhe-eläkkeet. Tarkasteluun on valittu eläkkeensaajien ylimpään kymmenykseen lukeutuvien henkilöiden kokonaistyöeläkkeet.

Aluksi esitetään eläkekantaan perustuvat luvut ja sitten vastaavat tiedot eläkkeelle siirtyneistä. Eläkekanta sisältää koko eläkkeensaajien joukon kyseisenä vuonna. Vastaavasti eläkkeelle siirtyneissä tarkastelussa ovat vain ao. vuonna alkaneet uudet lakisääteiset eläkkeet.

7.1 Suuret lakisääteiset eläkkeet eläkekannassa

Eläkkeensaajia on vuonna 2009 noin 1,3 miljoonaa. Eläkkeensaajien ylimpään kymmenykseen lukeutuu 2000-luvulla noin 120 000–130 000 henkilöä vuosittain. Taulukon 7.1 mukaan vuonna 2000 ylimpään kymmenykseen ylsi noin 1 560 euron kuukausieläkkeellä. Vuonna 2008 sinne päätyi noin 2 060 euron eläkkeellä. Ylimmän desiilin lakisääteisen eläkkeen keskiarvo vuonna 2008 oli 2 828 euroa. Tunnuslukuista nähdään, että eläkkeiden jakauma ylimmässä desiilissä on painottunut alarajan tuntumaan.

Taulukossa on esitetty korkeimman sadan eläkkeen keskiarvo. Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä oli vuonna 2000 12 396 euroa ja vuonna 2008 15 742 euroa. Keskiarvo on laskettu kokonaistyöeläkkeistä eli lukuun sisältyy sekä työeläkkeen mukainen eläke että rekisteröity lisäeläketurva. Lisäeläketurvaa esiintyy viimeisimmän tilastotiedon mukaan 66 eläkkeessä 100:sta. Lisäeläketurvan suuruus näissä eläkkeissä on keskimäärin 4 603 euroa kuukaudessa.

Taulukko 7.1. Eläke käyvin hinnoin (€/kk) ylimmässä desilissä sekä henkilölukumäärä. Eläkekanta.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pienin, €/kk	1 558	1 640	1 711	1 774	1 819	1 859	1 914	1 985	2 062
Keskieläke, €/kk	2 173	2 281	2 372	2 448	2 503	2 554	2 627	2 723	2 828
Top 100, €/kk*	12 396	12 539	12 930	13 246	13 811	14 040	14 772	15 012	15 742
Henkilöitä	109 329	111 012	112 347	113 974	115 486	117 890	120 028	121 924	124 567

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

Taulukossa 7.2 on ylin desiili eroteltu edelleen persentiileihin. Persentiili eli sadannes- tai prosenttipiste ilmoittaa arvon, jonka yläpuolelle jakaumassa jää tapauksista 1 prosentti (99. persentiili), 2 prosenttia (98. persentiili), tai 10 % (90. persentiili). Taulukosta nähdään, että ylimmän kymmenyksen sisällä keskiarvon kasvu prosenttipisteiden välillä on varsin tasaista ylimpään prosenttipisteeseen asti. Ylin prosentti eroaa muista. Ilmiö on samanlainen kuin koko väestön tulojakaumassa.

Taulukko 7.2. Eläke käyvin hinnoin (€/kk) ylimmissä eläkkeensaajaproseenteissa sekä henkilölukumäärä. Eläkekanta.

Prosentti piste	2000				2008			
	N	Pienin	KA	Suurin	N	Pienin	KA	Suurin
>90	10 764	1 558	1 584	1 610	12 560	2 062	2 095	2 129
91	11 047	1 611	1 640	1 671	12 454	2 130	2 167	2 206
92	10 903	1 672	1 707	1 743	12 419	2 207	2 250	2 294
93	10 992	1 744	1 785	1 829	12 455	2 295	2 343	2 395
94	10 950	1 830	1 878	1 930	12 451	2 396	2 454	2 516
95	10 888	1 931	1 990	2 053	12 438	2 517	2 592	2 673
96	10 969	2 054	2 131	2 217	12 439	2 674	2 774	2 888
97	10 934	2 218	2 335	2 476	12 453	2 889	3 040	3 217
98	10 950	2 477	2 691	2 974	12 454	3 218	3 492	3 850
99–100	10 932	2 975	3 990	12 396*	12 444	3 851	5 081	15 742*

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeet suurissa lakisääteisissä eläkkeissä

Taulukosta 7.3 nähdään tarkastelujakson alku- ja päätevuosilta, millaisia ovat ylimpään desiiliin sijoittuvat vanhuus-, työkyvyttömyys ja työttömyyseläkkeet. Suurista eläkkeistä 90 prosenttia oli vanhuuseläkkeitä vuonna 2008, 7 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeitä ja loput työttömyyseläkkeitä.

Taulukko 7.3. Eläke käyvin hinnoin ylimmässä desiilissä eläkelajin** mukaan, eläkekanta.

	2000	2008
Vanhuuseläke		
Pienin, €/kk	1 558	2 062
Keskieläke, €/kk	2 200	2 844
Top 100, €/kk*	12 216	15 667
Henkilöitä	87 696	112 470
Työkyvyttömyyseläke		
Pienin, €/kk	1 558	2 062
Keskieläke, €/kk	2 058	2 638
Top 100, €/kk*	6 086	6 931
Henkilöitä	17 063	8 706
Työttömyyseläke		
Pienin, €/kk	1 558	2 062
Keskieläke, €/kk	2 005	2 670
Top 100, €/kk*	4 381	5 400
Henkilöitä	4 547	3 081

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

**Vanhuuseläke = varsinainen vanhuuseläke ja varhennettu vanhuuseläke.

Työttömyyseläke = työttömyyseläke.

Työkyvyttömyyseläke = täysi työkyvyttömyyseläke, osatyökyvyttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke.

Suuret lakisääteiset eläkkeet yksityiseltä ja julkiselta sektorilta

Taulukossa 7.4 kuvataan suurimpia työeläkkeitä yksityisellä ja julkisella sektorilla. Vuonna 2001 suurimmista työeläkkeistä yli 38 prosenttia maksettiin julkiselta sektorilta. Vuonna 2008 osuus on alentunut selvästi, samalla kun sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta eläkkeitä saavien osuus on noussut.

Taulukko 7.4. Eläke maksavan laitoksen mukaan ylimmässä desiilissä. Eläkekanta.

Sektori	2001	2008
	% (N=111012)	% (N=124567)
Vain yksityinen työeläke	30.7	32.9
Vain julkinen työeläke	38.5	31.5
Vain yksityinen ja julkinen työeläke	30.5	35.4
KELA:n eläke sekä työeläke	0.3	0.2

Naiset ja miehet ylimmässä eläkeläisdesiilissä

Sukupuolijako on ylimmässä kymmenyksessä säilynyt hyvin vakaana. Taulukko 7.5 perustuu 2008 tilanteeseen, mutta se edustaa hyvin koko 2000-lukua. Naisten osuus ylimpien eläkkeensaajien joukossa on noin 40 prosenttia. Huomattava osa naisten eläkkeistä on perhe-eläkkeitä. Omaan työuraan perustuvissa eläkkeissä naisten osuus ylimmässä desiilissä on vajaa kolmannes. Aivan korkeimmissa eläkkeissä eläkkeensaaja on pääsääntöisesti miespuolinen.

Taulukko 7.5. Suurimmat eläkkeet eläkekannassa ylimmässä kymmenyksessä sukupuolen mukaan vuonna 2008; % ylimmän kymmenyksen eläkekannasta.

	Prosenttia
Miehet	58
Naiset	28
Miehet, perhe-eläke	2
Naiset, perhe-eläke	12

Muita näkökohtia

Rekisteritiedon perusteella voidaan tutkia myös minne päin maata suurimmat eläkkeet maksetaan. Ylimmän desiilin eläkeläisiä on erityisesti Uudellamaalla mutta myös Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa.

Ylimpään desiiliin lukeutuville maksetaan lakisääteisiä eläkkeitä myös ulkomailta. Nämä eläkkeet eivät ole mukana esitetyissä luvuissa. Ylimmästä desiilistä eläkkeitä ulkomailta saa kaikkiaan noin 2–3 prosenttia. Ylimmässä prosentissa ulkomaaneläkkeitä saavien osuus on suurin.

7.2 Suuret alkavat lakisääteiset eläkkeet

Työeläkkeelle siirtyneiden piirissä muutokset ovat jonkin verran korostuneempia kuin eläkekannassa (Taulukko 7.6). Eläkekannassa ja alkaneissa eläkkeissä eläketasot olivat hyvin lähellä toisiaan vuosina 2000–2004. Sen jälkeen alkaneissa eläkkeissä uusien eläkkeiden keskiarvo on ollut noin 10 prosenttia korkeampi kuin eläkekannan keskiarvo. Toisaalta korkeimmat alkavat eläkkeet (top 100) eivät yllä koko eläkekannan korkeimman sadan eläkkeen tasolle. Ylimpään desiiliin alkavissa eläkkeissä lukeutui vuonna 2000 1 626 euron eläkkeellä. Vuonna 2008

ylimpään desiiliin lukeutui 2 244 euron suuruisella eläkkeellä. Ylimmän desiilin keskieläke vuonna 2008 oli hieman yli 3 100 euroa.

Taulukko 7.6. Eläke käyvin hinnoin (€/kk) ylimmässä desiilissä sekä henkilölukumäärä. Eläkkeelle siirtyneet.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pienin, €/kk	1 626	1 729	1 776	1 813	1 863	1 981	2 081	2 177	2 244
Keskieläke, €/kk	2 263	2 387	2 463	2 521	2 552	2 742	2 894	3 043	3 143
Top 100, €/kk*	5 888	6 418	6 733	6 940	7 250	7 125	8 614	8 308	9 078
Henkilöitä	5 309	5 721	5 679	5 703	5 821	6 640	6 312	6 472	6 949

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

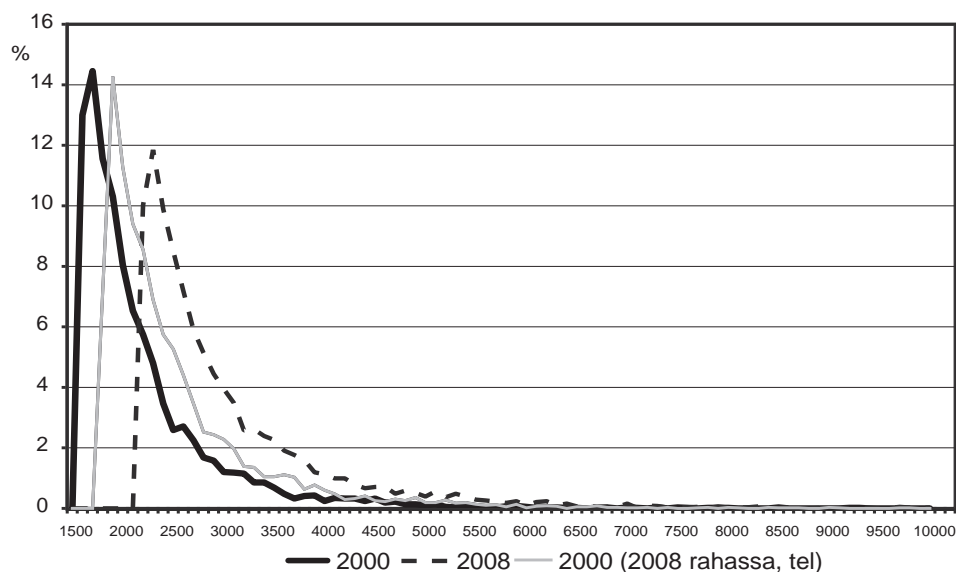
Prosenttipisteiden mukaan tarkasteltaessa vuosien 2000 ja 2008 alkaneiden eläkkeiden osalta tilanne näyttää samankaltaiselta kuin mitä taulukossa 7.3 esitettiin. Myös alkavissa eläkkeissä painopiste on desiilin alapäässä ja persenttiilien väliset erot kasvavat tasaisesti aivan ylimpiä lukuunottamatta. Ylin prosenttipiste erottuu myös alkavissa eläkkeissä muista. (Taulukko 7.7).

Taulukko 7.7. Eläke käyvin hinnoin (€/kk) ylimmissä eläkkeensaajaprosepteissa, sekä henkilölukumäärä. Eläkkeelle siirtyneet.

Prosentti piste	2000				2008			
	N	Pienin	KA	Suurin	N	Pienin	KA	Suurin
>90	541	1 626	1 653	1 680	690	2 244	2 280	2 317
91	530	1 681	1 714	1 748	689	2 318	2 357	2 401
92	529	1 749	1 785	1 823	703	2 402	2 451	2 501
93	526	1 824	1 866	1 907	695	2 502	2 560	2 621
94	532	1 908	1 958	2 009	695	2 622	2 694	2 774
95	532	2 010	2 076	2 146	695	2 775	2 865	2 963
96	529	2 147	2 223	2 310	697	2 964	3 089	3 240
97	530	2 311	2 439	2 592	694	3 241	3 428	3 636
98	530	2 594	2 822	3 134	696	3 637	3 955	4 384
99–100	530	3 135	4 096	5 888*	695	4 387	5 755	9 078*

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

Kuvassa 7.1 on kuvattu ylimmän desiilin alkavat eläkkeet vuosina 2000 ja 2008. Jakaumasta nähdään hyvin eläkkeiden painottuminen desiilin alarajan tuntumaan. Kuvasta näkee havainnollisesti sen, että hyvinkin suuria eläkkeitä on, mutta niiden lukumäärä on hyvin pieni.

Kuvio 7.1. Alkaneen eläkkeen jakauma.

Alkavat vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeet suurissa eläkkeissä

Eläkelajin mukainen tarkastelu ei tuo mitään erityistä uutta esille kantaan perustuviin lukuihin verrattuna. Muutos vuodesta 2000 vuoteen 2008 on jonkin verran suurempi. Eläkelajien väliset erot ovat olleet hyvin vakaat. Vanhuuseläkkeet eivät ole tehneet mitään näkyvää eroa muihin lajeihin nähden (Taulukko 7.8).

Taulukko 7.8. Eläke käyvin hinnoin ylimmässä desiilissä eläkelajin** mukaan, eläkkeelle siirtyneet.

	2000	2008
Vanhuuseläke		
Pienin, €/kk	1 626	2 244
Keskieläke, €/kk	2 341	3 195
Top 100, €/kk*	5 750	8 985
Henkilöitä	3 321	5 774
Työkyvyttömyyseläke		
Pienin, €/kk	1 626	2 244
Keskieläke, €/kk	2 139	2 879
Top 100, €/kk*	3 775	4 342
Henkilöitä	1 172	564
Työttömyyseläke		
Pienin, €/kk	1 626	2 244
Keskieläke, €/kk	2 108	2 902
Top 100, €/kk*	3 427	4 322
Henkilöitä	806	595

* Keskiarvo sadasta korkeimmasta eläkkeestä.

** Vanhuuseläke = varsinainen vanhuuseläke ja varhennettu vanhuuseläke.

Työttömyyseläke = työttömyyseläke.

Työkyvyttömyyseläke = täysi työkyvyttömyyseläke, osatyökyvyttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke.

Alkavat yksityisen ja julkisen sektorin lakisääteiset eläkkeet ylimmässä desiilissä

Vain yksityisen sektorin maksamien eläkkeiden osuus on kasvanut sekä kannan että erityisesti siirtyneiden osalta. Sekä julkisen että yksityisen sektorin eläkettä saavien osuus on samaten kasvanut. Vain julkisen sektorin maksamien osuus on pudonnut vuodesta 2001 selvästi.

Taulukko 7.9. Eläke maksavan laitoksen mukaan ylimmässä desiilissä. Eläkkeelle siirtyneet.

Sektori	2001	2008
	% (N=5721)	% (N=6949)
Vain yksityinen työeläke	38.1	43.7
Vain julkinen työeläke	39.3	21.2
Vain yksityinen ja julkinen työeläke	22.3	34.5
KELA:n eläke sekä työeläke	0.3	0.6

Eläkkeelle siirtyneet naiset ja miehet ylimmässä desiilissä

Eläkekantaan perustuvista luvuista huomattiin, että vuonna 2008 naisten osuus isommissa omaeläkkeissä oli 28 prosenttia (taulukko 7.5). Taulukon 7.10 perusteella eläkkeelle siirtyneiden naisten osuus suurista eläkkeistä saavissa on jonkin verran alhaisempi, vuonna 2008 24 prosenttia.

Taulukko 7.10. Suurimmat alkavat eläkkeet ylimmässä kymmenyksessä sukupuolen mukaan vuonna 2008, % alkavista eläkkeistä.

	Prosenttia
Miehet	76
Naiset	23
Miehet, perhe-eläke	0
Naiset, perhe-eläke	1

Muita näkökohtia

Vuonna 2008 eläkkeelle siirtyneiden tilanne ulkomailta maksettujen lakisääteisten eläkkeiden suhteen on hyvin samankaltainen kuin 2000 yleensä ja myös eläkekantaan verrattuna. Myös alueellinen tarkastelu on varsin samankaltainen niin kannan kuin siirtyneidenkin osalta. Suuria alkavia eläkkeitä maksetaan erityisesti Uudellemaalle.

8 Laskelmia eläkepalkkakaton vaikutuksista

8.1 Laskelma eläkepalkkakaton vaikutuksista eläkemenoon ja eläkemaksuihin

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan eläkettä karttuu koko palkasta ja myös työeläkemaksut peritään koko palkasta. Perustuslain turvaaman omaisuuden suojan takia eläkekaton sijaan on järkevintä arvioida eläkepalkkakaton avulla toteutetun eläkekaton vaikutuksia (ks. selvityksen luku 2.5). Tässä luvussa esitetään pitkän aikavälin laskelmia, joissa eläkekatto on toteutettu eläkepalkkakaton avulla.

Laskelmissa oletetaan, että eläkettä kartuttaisi vain katon alapuolelle jäävä osa palkasta ja työeläkemaksut perittäisiin vastaavasti vain tältä osin. Toteutustapa ei leikkaa jo maksussa olevia eläkkeitä eikä myöskään jo karttunutta eläkettä. Eläkepalkkakaton vaikutus alkaisi näkyä vasta pitkällä aikavälillä.

Laskelmassa on kansainväliseen vertailuun tukeutuen oletettu, että eläkepalkkakatto olisi suuruudeltaan kaksi kertaa keskipalkka, 65 616 euroa vuodessa vuonna 2007. Keskipalkan ja siten myös eläkepalkkakaton oletetaan seuraavan ansiotasoindeksin kehitystä. Laskelmissa oletetaan lisäksi, että eläkepalkkakatto astuisi kerralla voimaan vuonna 2013. Laskelma on tehty Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallilla (Biström ym. 2007).

Vakuutusmaksut nousisivat välittömästi

Jos eläkepalkkakatto astuisi voimaan vuonna 2013, eläkemaksujen perustana oleva palkkasumma alenisi heti. Jotta alentuneesta vakuutetusta palkkasummasta saataisiin riittävästi maksutuloa pitkähkön aikaa lähes nykylain mukaisella uralla pysyvän eläkemenon katteeksi, jouduttaisiin työeläkemaksua nostamaan. Työntekijän eläkelain piirissä korotuspaine on korkeimmillaan noin 0.9 prosenttiyksikköä 2010 luvulla. (Taulukko 8.1).

Taulukko 8.1. *Eläkepalkkakaton vaikutus maksutuloon nykyjärjestelmään verrattuna, TyEL.*

	A	B	C
2013	-0.74	-0.17	0.83
2020	-1.02	-0.27	0.85
2030	-2.52	-0.68	0.48
2040	-3.33	-0.84	0.24
2055	-4.39	-1.09	0.00
2075	-4.51	-1.11	0.00

A = Eläkepalkkakaton vaikutus maksutuloon, prosenttia.

B = Eläkepalkkakaton vaikutus maksutuloon per koko palkkasumma, prosenttiyksikköä.

C = Eläkepalkkakaton vaikutus maksuprosenttiin, prosenttiyksikköä.

Maksuprosentin nousu nostaisi heti myös työntekijän maksua, jos palkka on lähellä rajamäärää tai sen alle. Suurempituloisella työntekijämaksu taas alenisi.

Eläkemeno alenisi vasta pitkällä aikavälillä

Koska jo karttuneita etuuksia ei leikattaisi, eläkepalkkakaton eläkemenoa alentava vaikutus tulisi näkyviin viipeellä. Taulukosta 8.2 (sarake D) näkyy, että eläkepalkkakaton eläkemenoja vähentävä vaikutus olisi suuruudeltaan 0,2 prosenttia vuonna 2020 ja 1,6 prosenttia vuonna 2040.

Eläkemenoprosenttia voidaan tarkastella muistakin näkökulmista. Eläkepalkkakaton voimaantumisen jälkeinen eläkemeno voidaan suhteuttaa koko palkkasummaan, vaikka osa palkkasummasta puhkaisisikin katon eikä siis osallistuisi (lakisääteiseen) eläkejärjestelmään. Taulukosta 8.2 (sarake E) näkyy, että näin laskien vuonna 2040 eläkemeno alenisi eläkepalkkakaton käyttöönnoton vuoksi noin 0,5 prosenttiyksikköä.

Vaihtoehtoisesti eläkepalkkakaton aikainen eläkemeno voidaan suhteuttaa vakuutettuun palkkasummaan, toisin sanoen siihen palkkasumman osaan, josta eläkettä karttuu ja josta eläkemaksutkin peritään. Taulukon 8.2 sarakkeesta F näkyy, että suhteessa vakuutettuun palkkasummaan eläkemenoprosentti nousisi noin prosenttiyksikön vuoteen 2020 mennessä, mutta lähtisi alenemaan sen jälkeen.

Taulukko 8.2. Eläkepalkkakaton vaikutus eläkemenoon voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna, kaikki lait.

	D	E	F
2013	0.0	-0.00	0.93
2020	-0.2	-0.08	0.99
2030	-0.8	-0.27	0.89
2040	-1.6	-0.52	0.58
2055	-2.8	-0.86	0.19
2075	-3.3	-0.97	0.08

D = Eläkepalkkakaton vaikutus eläkemenoon, prosenttia.

E = Eläkepalkkakaton vaikutus eläkemenoprosenttiin koko palkkasummasta, prosenttiyksikköä.

F = Eläkepalkkakaton vaikutus eläkemenoprosenttiin vakuutetusta palkkasummasta, prosenttiyksikköä.

Eläkepalkkakaton toteuttaminen muuttaisi siis eläkemenon ja maksun välisen suhteen kehitystä epäedullisesti siinä mielessä, että se kasaisi maksupaineita lisää erityisesti tälle ja seuraavalle vuosikymmenelle, jolloin maksuun muutoinkin kohdistuu suurin nousupaine.

8.2 Eläkepalkkakaton vaikutukset vakuutettujen henkilökuntaan ja palkkasummaan

Seuraavassa tarkastellaan selvityspyynnön mukaisesti edelleen eläkepalkkakaton vaikutuksia tulonsaajien piiriin ja palkkasummaan.

Palkkasumman ja maksutulon tutkimisessa on käytetty aineistona vuoden 2007 toteutuneita TyEL-palkkasummia. Tilastorekisterin kehitystyö on käynnissä julkisen sektorin ansioiden osalta, joten tässä esiteltävässä laskennassa on aineiston saatavuuteen liittyvistä syistä ollut pakko rajoittaa tarkastelu TyEL-ansioihin.

Laskelmia varten on tehty seuraavia oletuksia eläkepalkkakattoa koskevista ratkaisuista.

- Eläkepalkkakatto olisi vuositasonen eikä kuukausi-/kertamaksukohtainen.
- Vuositasoisen palkkakaton seuranta tehtäisiin jälkikäteen.
- Eläkepalkkakatto korotettaisiin ajassa palkkakertoimella tai ansiotasoindeksillä.

Eläkepalkkakatto on tutkittu oletusten pohjalta niin, että kaikki henkilön TyEL-ansiot lasketaan vuositasolla yhteen ja tätä summaa rajoitetaan eläkepalkkakatolla. Henkilön muiden lakien mukaan vakuutettuja ansioita ei tässä laskennassa siis ole voitu huomioida. Ensin on laskettu vuoden 2007 TyEL:n mukaan vakuutettu palkkasumma ikä- ja sukupuolikohtaisesti. Tämän jälkeen on tutkittu rajoituksen vaikutusta maksutuloon.

Laskelmissa on käytetty seuraavia vaihtoehtoja³:

- Palkkasummajakauma ilman palkkakatto.
- Eläkepalkkakatto on $2 \times \text{vuoden 2007 keskikuukausipalkka} = 2 \times 2\,734 = 5\,468 \text{ €}$, vuositasolle saatu kertomalla 12:lla (= 65 616).
- Eläkepalkkakatto on $\text{vuoden 2007 keskikuukausipalkka} / 60 \% = 2\,734 / 60\% = 4\,557 \text{ €}$, vuositasolle saatu kertomalla 12:lla (= 54 684).

Taulukko 8.3 tiivistää laskelmien tulokset katon rajaamista palkoista summatasoisista luvuista laskettuna (liitteessä 8.1 ovat tarkemmat taulukot vaikutusten kohdentumisesta eri ikäisille ja eri sukupuolille).

3 Eläkepalkkakattovaihtoehdot on sidottu keskipalkkaan siksi, että kansainvälisistä vertailuista on huomattu, että yleensä eläkekatto asettuu suunnilleen yksin- tai kaksinkertaisen keskipalkan kohdalle. Jälkimmäiseen kattovaihtoehtoon on valittu esimerkiksi keskipalkan jakaminen 60 %:lla, koska 60 % vastaa perinteistä eläkkeen tavoitekarttumaa, jota sovellettiin esimerkiksi, kun yhteensovitus eri sektorien työeläkkeiden kesken oli vielä voimassa.

Taulukko 8.3. *Katon rajaamat palkkasummat sekä henkilöt, joita rajausta koskisi; summata-soisista luvuista laskettuna.*

Katto 5 468 €

	Henkilöt	Palkkasumma
Kaikki	3 %	4 %
Miehet	5 %	5 %
Naiset	1 %	2 %

Katto 4 557 €

	Henkilöt	Palkkasumma
Kaikki	6 %	6 %
Miehet	9 %	8 %
Naiset	3 %	3 %

Kaksi kertaa keskipalkan kokoinen eläkepalkkakatto (5 468 €) koskisi noin 3 prosenttia henkilöistä, joilla on vakuutettuja TyEL-ansioita ja palkkasummasta noin 4 prosenttia rajautuisi pois. Eniten rajautuisi pois 40–68-vuotiaiden palkkoja. Näissä ikäluokissa TyEL-palkansaajan keskiansiot ovat korkeimmat. Tosin 60 ikävuoden jälkeen keskiansio alkaa laskea, mutta palkkakatto rajaisi edelleen 66 ikävuoteen asti vähintään 5 prosenttia palkkasummasta pois.

Miehistä 5 prosenttia ja naisista 1 prosentti olisi katon rajauksen piirissä. Miesten palkkasummasta rajautuisi ulkopuolelle 5 prosenttia ja naisten palkkasummasta 2 prosenttia. Rajausta koskisi siis selvästi enemmän miehiä kuin naisia. Miehillä katto rajaisi eniten noin 40–65-vuotiaitten ikäluokkien vakuutettujen palkkoja, naisilla rajauksen vaikutus eri ikäluokissa on tasaisempaa.

Korkeamman eläkepalkkakaton (katto 5 468) rajaamassa henkilökannassa miesten osuus olisi kaiken kaikkiaan 84 prosenttia. Palkkasummasta miesten osuus olisi hieman korkeampi, 88 prosenttia. Toisessa vaihtoehdossa (katto 4 557) henkilöistä 82 % olisi miehiä ja palkkasummasta miesten osuus muodostaisi 86 %.

Jos henkilöiden kaikkien lakien mukaan vakuutetut ansiot laskettaisiin yhteen ja näitä kaikkia rajattaisiin eläkepalkkakatolla (esim. vakuutettujen palkkojen suhteessa), useampi henkilö tulisi rajauksen piiriin.

Liite 8.1. Palkkakaton rajaamat osuudet TyEL, 2007.

Katto 5 468 €, katon rajaamat, osuus						
Ikä	Henkilöt			Palkkasumma		
	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset
18	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
20	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
21	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
22	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
23	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
24	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
25	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
26	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
27	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
28	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
29	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
30	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
31	2 %	3 %	1 %	1 %	2 %	0 %
32	2 %	3 %	1 %	2 %	2 %	1 %
33	3 %	4 %	1 %	2 %	2 %	1 %
34	3 %	5 %	1 %	2 %	3 %	1 %
35	4 %	6 %	2 %	3 %	4 %	1 %
36	5 %	7 %	2 %	4 %	5 %	1 %
37	5 %	7 %	2 %	4 %	5 %	2 %
38	5 %	7 %	2 %	4 %	5 %	2 %
39	5 %	8 %	2 %	5 %	6 %	2 %
40	6 %	8 %	2 %	5 %	7 %	2 %
41	6 %	9 %	3 %	6 %	7 %	2 %
42	6 %	8 %	3 %	6 %	7 %	2 %
43	6 %	9 %	3 %	6 %	7 %	3 %
44	6 %	9 %	3 %	6 %	8 %	3 %
45	6 %	9 %	3 %	6 %	8 %	3 %
46	7 %	9 %	3 %	7 %	8 %	3 %
47	6 %	9 %	3 %	6 %	8 %	3 %
48	6 %	8 %	2 %	6 %	8 %	2 %
49	6 %	8 %	3 %	6 %	8 %	3 %
50	6 %	8 %	3 %	6 %	8 %	3 %
51	6 %	8 %	2 %	6 %	8 %	2 %
52	5 %	8 %	2 %	6 %	8 %	2 %
53	5 %	8 %	2 %	6 %	7 %	2 %
54	5 %	7 %	2 %	6 %	7 %	2 %
55	5 %	7 %	2 %	6 %	8 %	2 %
56	5 %	7 %	2 %	6 %	7 %	2 %
57	5 %	7 %	2 %	5 %	7 %	2 %
58	5 %	8 %	2 %	6 %	9 %	1 %
59	5 %	8 %	2 %	6 %	8 %	1 %
60	5 %	8 %	1 %	6 %	9 %	1 %
61	4 %	6 %	1 %	5 %	7 %	2 %
62	5 %	7 %	1 %	7 %	9 %	1 %
63	4 %	5 %	1 %	5 %	7 %	1 %
64	3 %	4 %	1 %	5 %	6 %	1 %
65	3 %	4 %	1 %	5 %	7 %	1 %
66	2 %	2 %	1 %	5 %	6 %	1 %
67	1 %	1 %	0 %	3 %	4 %	1 %
68	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %
Yhteensä	3 %	5 %	1 %	4 %	5 %	2 %

Katto 4 557 € katon rajaamat, osuus

Ikä	Henkilöt			Palkkasumma		
	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset
18	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
20	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
21	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
22	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
23	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
24	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
25	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
26	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
27	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %
28	1 %	2 %	0 %	1 %	1 %	0 %
29	2 %	3 %	1 %	1 %	2 %	1 %
30	3 %	4 %	1 %	2 %	2 %	1 %
31	4 %	6 %	2 %	2 %	3 %	1 %
32	6 %	8 %	2 %	3 %	4 %	1 %
33	6 %	9 %	2 %	4 %	5 %	2 %
34	7 %	10 %	3 %	4 %	5 %	2 %
35	8 %	12 %	3 %	5 %	7 %	2 %
36	9 %	13 %	3 %	6 %	8 %	3 %
37	9 %	13 %	4 %	6 %	8 %	3 %
38	10 %	14 %	4 %	7 %	9 %	3 %
39	10 %	14 %	4 %	7 %	9 %	3 %
40	10 %	15 %	5 %	8 %	10 %	3 %
41	11 %	15 %	5 %	8 %	11 %	4 %
42	11 %	14 %	5 %	8 %	11 %	4 %
43	11 %	15 %	5 %	9 %	11 %	5 %
44	11 %	15 %	5 %	9 %	11 %	4 %
45	11 %	14 %	5 %	9 %	11 %	4 %
46	11 %	15 %	5 %	9 %	12 %	5 %
47	11 %	15 %	5 %	9 %	11 %	5 %
48	10 %	14 %	5 %	9 %	11 %	4 %
49	10 %	14 %	5 %	9 %	11 %	4 %
50	10 %	14 %	5 %	9 %	11 %	4 %
51	10 %	13 %	5 %	9 %	11 %	4 %
52	9 %	13 %	4 %	8 %	11 %	4 %
53	9 %	13 %	4 %	8 %	11 %	3 %
54	9 %	12 %	4 %	8 %	10 %	3 %
55	9 %	12 %	4 %	8 %	11 %	3 %
56	9 %	12 %	3 %	8 %	10 %	3 %
57	8 %	12 %	3 %	8 %	10 %	3 %
58	9 %	13 %	3 %	9 %	12 %	2 %
59	9 %	13 %	3 %	9 %	12 %	3 %
60	9 %	13 %	3 %	9 %	12 %	2 %
61	7 %	11 %	3 %	8 %	10 %	3 %
62	8 %	11 %	2 %	9 %	12 %	2 %
63	6 %	9 %	2 %	8 %	10 %	2 %
64	5 %	7 %	2 %	7 %	9 %	2 %
65	4 %	6 %	1 %	8 %	10 %	2 %
66	3 %	4 %	1 %	7 %	9 %	2 %
67	2 %	2 %	1 %	5 %	6 %	2 %
68	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %	1 %
Yhteensä	6 %	9 %	3 %	6 %	8 %	3 %

Katto 5 468 €, katon rajaamat, osuus, miehet/naiset					Katto 4 557 €, katon rajaamat, osuus, miehet/naiset				
Ikä	Henkilöt		Palkkasumma		Ikä	Henkilöt		Palkkasumma	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset		Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
18	..	..	..	..	18	..	..	..	..
19	..	..	..	..	19	..	..	..	..
20	..	..	..	..	20	..	..	..	..
21	..	..	..	..	21	..	..	..	..
22	..	..	..	..	22	..	..	..	..
23	..	..	..	..	23	..	..	..	..
24	..	..	..	..	24	..	..	..	..
25	..	..	..	..	25	..	..	..	..
26	..	..	..	..	26	..	..	..	..
27	83 %	17 %	83 %	17 %	27	84 %	16 %	83 %	17 %
28	86 %	14 %	93 %	7 %	28	85 %	15 %	88 %	12 %
29	85 %	15 %	86 %	14 %	29	85 %	15 %	86 %	14 %
30	85 %	15 %	88 %	12 %	30	84 %	16 %	86 %	14 %
31	86 %	14 %	89 %	11 %	31	85 %	15 %	87 %	13 %
32	86 %	14 %	89 %	11 %	32	85 %	15 %	87 %	13 %
33	85 %	15 %	89 %	11 %	33	85 %	15 %	87 %	13 %
34	86 %	14 %	89 %	11 %	34	85 %	15 %	87 %	13 %
35	85 %	15 %	89 %	11 %	35	85 %	15 %	87 %	13 %
36	87 %	13 %	88 %	12 %	36	85 %	15 %	87 %	13 %
37	84 %	16 %	85 %	15 %	37	82 %	18 %	84 %	16 %
38	84 %	16 %	88 %	12 %	38	83 %	17 %	86 %	14 %
39	83 %	17 %	87 %	13 %	39	82 %	18 %	85 %	15 %
40	84 %	16 %	88 %	12 %	40	82 %	18 %	86 %	14 %
41	82 %	18 %	87 %	13 %	41	81 %	19 %	85 %	15 %
42	81 %	19 %	87 %	13 %	42	79 %	21 %	85 %	15 %
43	80 %	20 %	84 %	16 %	43	79 %	21 %	82 %	18 %
44	82 %	18 %	87 %	13 %	44	81 %	19 %	85 %	15 %
45	81 %	19 %	86 %	14 %	45	79 %	21 %	84 %	16 %
46	81 %	19 %	86 %	14 %	46	80 %	20 %	84 %	16 %
47	82 %	18 %	85 %	15 %	47	80 %	20 %	84 %	16 %
48	84 %	16 %	88 %	12 %	48	81 %	19 %	86 %	14 %
49	82 %	18 %	87 %	13 %	49	81 %	19 %	85 %	15 %
50	82 %	18 %	87 %	13 %	50	80 %	20 %	85 %	15 %
51	83 %	17 %	89 %	11 %	51	81 %	19 %	87 %	13 %
52	82 %	18 %	87 %	13 %	52	80 %	20 %	85 %	15 %
53	84 %	16 %	88 %	12 %	53	82 %	18 %	87 %	13 %
54	83 %	17 %	87 %	13 %	54	82 %	18 %	85 %	15 %
55	84 %	16 %	89 %	11 %	55	81 %	19 %	87 %	13 %
56	83 %	17 %	89 %	11 %	56	83 %	17 %	87 %	13 %
57	85 %	15 %	89 %	11 %	57	83 %	17 %	88 %	12 %
58	88 %	12 %	93 %	7 %	58	85 %	15 %	91 %	9 %
59	87 %	13 %	92 %	8 %	59	84 %	16 %	90 %	10 %
60	88 %	12 %	93 %	7 %	60	86 %	14 %	92 %	8 %
61	88 %	12 %	90 %	10 %	61	85 %	15 %	89 %	11 %
62	91 %	9 %	95 %	5 %	62	88 %	12 %	93 %	7 %
63	90 %	10 %	92 %	8 %	63	89 %	11 %	91 %	9 %
64	90 %	10 %	92 %	8 %	64	87 %	13 %	91 %	9 %
65	90 %	10 %	94 %	6 %	65	88 %	12 %	93 %	7 %
66	86 %	14 %	94 %	6 %	66	89 %	11 %	92 %	8 %
67	86 %	14 %	93 %	7 %	67	78 %	22 %	88 %	12 %
68	100 %	0 %	100 %	0 %	68	75 %	25 %	90 %	10 %
Yhteensä	84 %	16 %	88 %	12 %	Yhteensä	82 %	18 %	86 %	14 %

Naisten ja miesten osuuksia koskevasta taulukosta on jätetty alle 27-vuotiaitten luvut pois havaintojen vähyyden vuoksi.

9 Eläkekaton käyttöönoton vaikutukset hoitokuluihin ja muihin kustannuksiin

Tässä luvussa on arvioitu eläke- ja/tai eläkepalkkakaton käyttöönoton seurauksia eläkejärjestelmän hallinnoinnin näkökulmasta. Eläkekaton käyttöönotto olisi järjestelmän yksinkertaisuuden näkökulmasta selkeä heikennys. Koska jokaisen vakuutetun tuloja ja tuloarajojen ylittymistä täytyisi seurata, siitä aiheutuisi huomattavia eläketurvan hoitamiseen liittyviä lisäkustannuksia ja hallinnollisen työn lisääntymistä. Järjestelystä aiheutuvat lisäkustannukset jäisivät katon alle jäävien maksettavaksi korkeimpina vakuutusmaksuina. Kustannuksista pääosa ei olisi kertaluonteista vaan järjestely aiheuttaisi pysyviä lisämenoja työeläkejärjestelmän hallintokustannuksiin. Koska katon ylittävien eläketurva ratkaistaisiin todennäköisesti muilla järjestelyillä, kustannuksia aiheutuisi myös näiden järjestämisestä.

Eläkekaton ja/tai eläkepalkkakaton toteuttamiseksi tulisi ensinnäkin luoda kaikkien eläkelaitosten tietojärjestelmiin järjestelmämuutoksia. Myös yhteiset tietojärjestelmämuutokset Arekin järjestelmien piirissä tulisivat toteutettaviksi ja kustannettaviksi.

Eläke- ja/tai eläkepalkkakaton vaikutukset näkyisivät myös hallinnollisen työn lisääntymisenä ja tätä kautta hoitokulujen kasvuna. Hallinnollinen työ kasvaisi erityisesti eläkeenlaskennassa, maksujenlaskennassa sekä rekisteröinnissä. Kustannuksia aiheutuisi myös asiakassuhteiden hoidon hankaloitumisesta. Työnantajien kannalta vakuutettujen jakaminen eri tavalla kohdeltaviin henkilöihin tuottaisi lisätyötä. Vakuutetuille katon luominen puolestaan tuottaisi tarpeen tulosuunnitteluun (esim. tulojen ajoitus). Tulorajan lähestymiseen ja ylittämiseen liittyy myös ilmeisiä kannustinvaiikutuksia, joiden suuruutta on vaikea arvioida.

Seuraavassa on nostettu esille joitakin järjestelyn ilmeisiä seurausvaikutuksia, joita tulisi selvittää tarkemmin.

Palkkatiedot ja maksujen periminen

Jos sovellettaisiin eläkepalkkakatto, niin sen ylittävältä palkanosalta ei perittäisi joko työeläkemaksuja ollenkaan tai sitten esimerkiksi ei perittäisi työntekijän maksua, mutta perittäisiin työnantajan maksua.

Miten tahansa maksujen periminen järjestettäisiin, se aiheuttaisi muutoksia eläkelaitosten maksujen laskenta- sekä palkkatietojen ilmoittamisjärjestelmiin ja yhteiseen ansaintarekisteri Arekiin. Muutoksia aiheutuisi myös työnantajien omiin palkanlaskentajärjestelmiin.

Lisäksi täytyisi ratkaista se, miten palkkakatto sovellettaisiin: sovellettaisiinko sitä vain kuukausiansiokattona (esimerkiksi työnantajan periessä työntekijän maksua) vai seurattaisiinko henkilön vuosiansioita. Ratkaistavaksi etukäteen tulisi se palautettaisiinko jälkeensä maksua vuosiansiokaton ylittäneeltä osalta, ja palautettaisiinko tällöin maksua myös työnantajalle (ja esim. maksettujen palkkojen suhteella, jos henkilöllä on ollut useita työnantajia).

Henkilö voi esimerkiksi olla samaan aikaan kahdessa tai useammassa rinnakkaisessa kuukausipalkkaisessa työsuhteessa ja ansaita näistä erikseen alle eläkepalkkakaton mutta yhteensä yli katon. Jos näitä ansioita ei katto sovellettaessa laskettaisi yhteen, henkilö olisi eri

asemassa kuin sellainen henkilö, joka saisi samansuuruisen katon ylittävän ansion vain yhdestä työsuhteesta. Myös esimerkiksi urakkapalkkion tms. osalta käsittely olisi erilainen riippuen siitä miten monessa osassa palkkiota maksettaisiin. Mikäli päädyttäisiin vuosiansiokattoon, tulisi pohdittavaksi myös se, olisiko se lakikohtainen vai kaikkien henkilön eri työansioden yli sovellettava ja otettaisiinko yrittäjätulo mukaan vai ei. Lisäksi tulisi mietittäväksi se, kenen vastuulla olisi henkilön ansioiden laskeminen yhteen ja palkkakaton tekemän rajauksen toimeenpano.

Työansioden rekisteröiminen

Tilastoinnin ja ennusteiden sekä rekistereiden yhdenmukaisuuden kannalta olisi todennäköisesti parasta, että rekisteröitäisiin koko työansio, vaikka ansiosta palkkakaton ylittävältä osalta ei karttuisikaan eläkettä. Tällöin tulisi eläkettä aikanaan laskettaessa tutkia ansioista, mikä osuus ylittää kyseisten vuosien palkkakatot, jotta oikea eläkettä kartuttava ansio saataisiin selville tai rekisteröidä heti myös palkkakatolla rajattu ansio. Toisaalta jos palkkakatto olisi kuukausi- tai kertamaksukohtainen, jälkikäteinen tarkastelu vaatisi sitä, että on kuitenkin rekisteröity (myös) se ansio, mistä maksua on tosiasiallisesti peritty, koska tätä olisi muuten jälkikäteen hankala päätellä vuositasoisista ansiotiedoista.

Eläkkeenlaskenta

Eläkkeenlaskennan osalta vaikutukset näkyisivät yhteisessä eläkkeenlaskentaohjelmassa Yhessä sekä lisäksi jokaisen eläkelaitoksen Yhessä kutsuvissa laskentajärjestelmissä ja muissa omissa eläkkeen myöntöön liittyvissä järjestelmissä.

Eläkerekisterit

Eläkekattoa varten pitäisi eläkettä laskettaessa seurata eläkkeen määrää (esimerkiksi tilanteet, jossa ensin myönnetään yksityinen ja sitten julkinen eläke). Tätä varten tarvittaisiin todennäköisesti ainakin rekisteriin ja ehkä myös Yhessä muutoksia sekä muutoksia vastaaviin rekisterikyselyihin.

Rahastoitavan osan laskeminen

Etukäteen täytyisi ratkaista, miten laskettaisiin vanhuuseläkettä varten rahastoitava osa. Laskettaisiinko se vain siitä ansiosta, joka kartuttaa eläkettä (jos palkkakatto toimisi näin) sekä se miten toimittaisiin siinä tapauksessa, että katto rajoittaa vain työntekijän maksua: huomioidtaisiinko tämä rahastoidun osan laskennassa.

Siirtymäaika ja sitä koskevat säännökset

Eläkekaton käyttöönottoa ennen tulisi ratkaista monia hallinnollisia kysymyksiä etukäteen ja huolehtia uuden käytännön tiedottamisesta ja omaksumisesta sekä vakuutettujen, työnantajien että eläkelaitosten keskuudessa. Pohdittavaksi nousisi myös millainen siirtymäaika olisi perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan mahdollinen.

10 Yhteenveto

Selvityksen ensimmäisessä varsinaisessa luvussa selostetaan miksi yksityisen sektorin työeläkejärjestelmään ei aikanaan luotu eläkekattoa ja siitä luovuttiin myös julkisen sektorin eläkkeissä. Eläkejärjestelmä haluttiin pitää yksinkertaisena, eläkkeen karttumista ohjaavaksi periaatteeksi valittiin ansaintaperiaate ja eläkkeen tasoa säädeltiin muilla eläkkeen kertymistä ohjaavilla säännöillä ja tavoilla, mm. eläkkeiden yhteensovituksella.

Nykyinen eläkekanta koostuu lähes täysimääräisesti vanhan eläkelainsäädännön mukaisista eläkkeistä. Työeläkejärjestelmän kypsyessä alkavien eläkkeiden taso on kasvanut. Jatkossa vuoden 2005 eläkeuudistus tulee vaikuttamaan tuleviin eläkkeisiin. Vuoden 2005 jälkeen työskenteleville on voimassa uudistetut lait, jotka keskeisesti muuttivat muun muassa karttuma-aikoja ja karttumaprosentteja. Uuden lainsäädännön mukaan on mahdollista kartuttaa työeläkettä aiempaa pidemmällä ajanjaksolla ja työntekoon kannustavammin. Työllisyyttä tukevien tavoitteiden toteuttaminen myös eläkejärjestelmään säädetyin keinoin merkitsee vastaisuudessa myös suurempia eläkkeitä mikäli pitkät työurat toteutuvat. Eläkekaton asettaminen uudistetun lainsäädännön luomaan tilanteeseen ei olisi omaksutun työhön kannustavan linjan mukainen ratkaisu.

Yrittäjäeläkkeissä on poikkeuksellisesti eräänlainen eläkepalkkakatto, jonka merkitys YEL-vakuutettujen piirissä on kuitenkin marginaalinen. Katon piirissä on vain noin 0,2 % yrittäjäeläkevakuutetuista. Katon perustelu yrittäjäeläkkeissä on ennen kaikkea vakuutustekninen, ei tulonjakoon liittyvä.

Johtajien korkeat eläkkeet johtuvat sekä korkeista palkoista että johtajasopimuksessa määritellyistä lisäeduista. Työeläkkeelle asetetulla katolla ei voida vaikuttaa näihin lisäetuihin.

Ansaitut eläkkeet eivät perustu julkisen vallan päätöksiin, vaan ne perustuvat henkilön itselleen ansaitsemaan palkkaan ja ovat siten Perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan piirissä. Tavallisella lailla ei saa puuttua siihen vanhuuseläkeoikeuteen, joka henkilölle on työpanoksen vastikkeena kertynyt ennen lainmuutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. Kysymys on ansaituksi katsotun konkreettisen edun, ei eläkejärjestelmän suojaamisesta. Lainsäätäjä voi lain voimaantulosta eteenpäin muuttaa omaisuudensuojan estämättä palvelussuhteessa vielä olevien eläkkeen kertymistä, eläkeikää ja eläkkeen tavoitetasoa epäedullisempaan suuntaan tavallisella lailla. Koska ansaittu eläke on työsuorituksen vastikkeen osa, merkitsisi katon asettaminen työ- tai virkasuhteessa oleville henkilöille työsuorituksesta saatavan vastikkeen pienentymistä ja siten työsuhteen ehtojen heikentämistä.

Selvityksen kansainvälisessä vertailuosiossa esiteltiin muiden maiden ratkaisuja eläkekattoa koskien. Eläkekattoon liittyvät ratkaisut riippuvat eläkejärjestelmälle asetetuista tavoitteista sekä lakisääteisten järjestelmien luonteesta. Useita erilaisia eläkejärjestelmiä sisältävissä maissa eläkekatto on yksi keino määritellä ja ohjata julkisen ja yksityisen välisiä vakuutusvastuita. Osassa maita vakuutetut jakautuvat kahden kerroksen väkeen: katon ylittäviin ja katon alittaviin. Myös maissa, joissa lisäeläkejärjestelmät ovat pakollisia käytännössä kaikille, ovat ne, joilla on vahvimmat neuvotteluasemat perinteisesti olleet muita paremman lisäeläketurvan piirissä.

Toinen huomionarvoinen seikka on se, ettei mistään ole löydetävissä sellaista eläkejärjestelmää, jossa olisi voimassa jonkinlainen kaikkia eläkkeitä koskeva katto.

Selvityksen perusteella ratkaisut vaihtelevat huomattavasti ja niiden taustalta löytyy yleensä eroja muissa eläketurvaa koskevissa säännöissä. 20 maata käsittävässä vertailussa jonkinlainen katto oli käytössä 14 maassa. Pääsääntönä on, että eläkekatto on toteutettu eläkepalkkakatolla, ts. rajoittamalla eläkettä kartuttavaa ansiota eli eläkepalkkaa. Maat eroavat edelleen merkittävästi sen suhteen miten eläkepalkkakaton ylittävien ansioiden osalta vakuutusmaksuja kohdellaan. Yleisimmin vakuutusmaksuja ei vakuutusperiaatteen mukaisesti peritä. Joissakin maissa maksuja kuitenkin peritään, joskin osassa maita vain työnantajilta.

OECD on tuottanut perustietoa eri maiden välisistä eroista ja kiinnittänyt huomiota eri järjestelmien muodostaman kokonaisuuden ymmärtämiseen. Suomen eläkkeet eivät ole erityisen korkeita tai anteliaita. Vertailun perusteella myöskään hyvätuloisten korvaussuhteet eivät ole Suomessa poikkeuksellisia. Suomi saavuttaa omilla säännöillään ja eläkejärjestelmällään usein keskimääräisen OECD-tason.

Suomessa nimenomaan eläkekattoa koskevaa tutkimusta ei ole tehty. Myöskään erityisesti suuria eläkkeitä koskevia tutkimuksia ei ole tehty. Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen perusteella aiheesta on vähän tutkimustietoa kansainvälisestikin. Keskeinen selitys empiirisen työn puuttumiselle on todennäköisesti edellä esitetty yksittäisten tekijöiden vertailun vähäinen hyöty ja toisaalta aineistojen saatavuuteen liittyvät rajoitukset. Sikäli kuin eläkekattoa on tutkimuksissa sivuttu, on viitattu järjestelyn epäsuotuisiin tulonjakovaikutuksiin.

Vertaileva tutkimus ja kansainväliset kokemukset osoittavat, että eläkekatto ei rajaa suurituloisten eläkkeitä eikä näytä tasoittavan tulonjakoa. Kattojärjestely lakisääteisessä eläkejärjestelmässä ei estä hyvätuloisten korkeampia eläkkeitä, sillä ne vain kanavoituvat maksettaviksi muiden järjestelyiden kautta. Järjestelyt ovat usein pakollisia eri ammattiryhmille mutta eivät välttämättä samoin säännöin. Mikäli lisäjärjestelyt ovat vapaaehtoisia, niihin ryhtyvät ne, joilla on niihin taloudelliset edellytykset. Kansainvälisen sosiaalipoliittisen tutkimuskirjallisuuden valossa eläkekaton luomisen tulonjakovaikutukset olisivat todennäköisesti eriarvoisuutta lisääviä ennemmin kuin tulonjakoa tasaavia. Samalla eläkejärjestelyt monimutkaistuvat ja kokonaiskuvan ja informaation saaminen eläketurvasta hankaloituu. On myös nähty lisäeläkejärjestelyjen vaikuttavan negatiivisesti työvoiman liikkuvuuteen.

Selvityksessä on lisäksi tutustuttu eläkekatoista käytyyn keskusteluun eduskunnassa ja siitä tehtyihin selvityksiin. Eläkekatoista tai sen puutteesta on ajoittain keskusteltu ja myös eduskunnassa on joissakin kirjallisissa kysymyksissä esitetty katon ottamista käyttöön. 1970-luvun alussa keskusteltiin eläke-erojen tasoittamisesta, jolloin esillä oli sekä vähimmäiseläketason korottaminen että katon asettaminen suurille eläkkeille. Korkeita eläkkeitä on perusteellisesti selvitetty 1980-luvulla. Eläkekatto on ajoittain ollut esillä myöhemminkin. Esimerkiksi ministerit ovat vastanneet sitä koskeviin kirjallisiin kysymyksiin 1990-luvulla ja 2000-luvulla. Aiemmissa selvityksissä ja eduskunnan käsittelyissä on päädytty siihen, ettei eläkekatto ole otettu käyttöön. Eläkekattoa puoltavat ja vastustavat argumentit ovat eri aikakausina olleet hyvin samanlaisia.

Selvitystä varten on tehty tilastollinen katsaus Suomessa asuvien eläkkeensaajien korkeista eläkkeistä. Aineistona on ollut ETK:n ja KELA:n tilastorekisteri. Eläkejakauman muodosta ei sinänsä voi päätellä mitään sopivaa rajausta mutta selvityksessä päädyttiin tarkastelemaan ylimmän tulonsaajadesiilin eläkkeitä.

Keskeinen huomio eläkekannasta on se, että korkeita eläkkeitä on vähän ja pieniä eläkkeitä paljon. Keskimääräinen eläketaso ei nykyisellä eläkejakaumalla nouse kovin korkealle suhteessa keskimääräiseen ansiotasoon. Normaalilla ja yhteiskunnassa tällä hetkellä tavoitellulla työuralla nousee helposti keskiarvon yläpuolelle ja korkealle eläkejakaumassa. Ylimmässä desiilissä maksettavat eläkkeet ovat keskimäärin vain hieman korkeampia kuin keskipalkka. Korkeiksi katsottavia eläkkeitä on ehkä vain eläkkeeltään suurituloisimmassa yhdessä prosentissa eläkeläisiä. Mikäli eläkekatoa haluttaisiin rajata edes jossain määrin merkittävä joukko eläkkeensaajia turvan piirin ulkopuolelle, olisi eläkekatto asetettava huomattavan matalalle tasolle.

Selvityksessä on esitetty laskelmia ja arvioita kuvitteellisen eläkepalkkakaton käyttöönoton vaikutuksista eläkemenoon, eläkemaksuun, palkkasummaan ja vakuutettujen piiriin. Selvityksen juridisen osan perusteella taannehtivasti eläkkeiden leikkaaminen ei ole mahdollista perustuslain turvaaman omaisuuden suojan takia, joten katon synnyttäminen koskisi muutoksen jälkeen ansaittavia eläkkeitä ja merkitsisi erilaisten sääntöjen luomista väestöryhmien välille. Pitkän aikavälin vaikutuksia kuvaavien laskelmien lähtökohtana on siksi se, että toteutus tapahtuisi eläkepalkkakaton avulla. Kuten kansainvälisestä katsauksesta käy ilmi, on olemassa erilaisia vaihtoehtoja eläkepalkkakaton toteuttamiseen. Laskelmat on tehty yleisimmän ja vakuutusperiaatteen mukaisen tavan mukaan.

Laskelman tulosten mukaan katon käyttöönotto heikentäisi työeläkkeiden rahoitustasapainoa pitkiksi ajoiksi eteenpäin. Pitkän aikavälin laskelman perusteella eläkepalkkakatoa toteutettava eläkekatto toisi eläkemenoon pienennystä vasta pitkällä aikavälillä. Ensimmäisten vuosikymmenien ajan menoja pienentävä vaikutus olisi hyvin pieni. Kuitenkin vakuutusmaksutuloille eläkepalkkakatto olisi heti käyttöönotosta merkityksellinen. Vakuutusmaksutulo pienenesi välittömästi ja maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseksi olisi nostettava eläkevakuutusmaksua. Tämä maksuja korottava vaikutus tapahtuisi aikana, jolloin maksunkorotuspaine muutenkin on korkeimmillaan.

Selvitykseen sisältyy pyydetty arvio katon vaikutuksista vakuutettujen piirissä. Tätä koskeva laskelma on aineistojen saatavuuteen liittyvistä syistä toteutettu TyEL-mukaisten työtulojen mukaan. Mikäli eläkepalkkakatto olisi esimerkiksi kaksinkertainen keskipalkkaan nähden, katon piiriin lukeutuisi noin 3 prosenttia TyEL-vakuutetuista. Miehistä katon piirissä olisi huomattavasti enemmän kuin naisista (5 vs 1 prosenttia). Eläkepalkkakaton piirissä olisi erityisesti 40 vuotta täyttäneitä ja noin 80 prosenttia heistä olisi miehiä.

Selvitykseen on maksu- ja menovaikutuslaskelmien lisäksi sisällytetty myös sellaisia kustannuksiin liittyviä näkökohtia, jotka liittyisivät eläkekaton käyttöönottoon. Eläkekatto olisi uusi instrumentti, jota tulisi säädellä ja jonka toimeenpanosta työeläkevakuutetussa väestössä tulisi huolehtia. Toimeenpano monimutkaistuisi huomattavasti ja aiheuttaisi lisätyötä ja –kustannuksia työnantajille ja työntekijöille. Sillä olisi erilaisia heijastusvaikutuksia eläkejärjestelmän toiminnalle, työnantajan ansioperusteita ja vakuutusmaksuja koskeville ratkaisuille ja työntekijän käyttäytymiseen sekä heidän oikeudenmukaiseen kohteluunsa liittyen.

Eläketurvakeskuksen ajankohtaiskatsaukset vuonna 2009

1/2009	Kokonaiseläke 2009. Työeläke, kansaneläke ja verotus
2/2009	Pension contribution level in Finland
3/2009	Pension contribution level in Sweden
4/2009	Pension contribution level in Norway
5/2009	Eläke- ja muun sosiaaliturvan kehittämis- ja yhteistyöryhmät
6/2009	Pension contribution level in Denmark
7/2009	Työeläkemennoennuste vuodelle 2009
8/2009	Pension contribution level in Great Britain
9/2009	Pension contribution level in Switzerland
10/2009	Pension contribution level in the Netherlands
11/2009	Pension contribution level in Germany
12/2009	Pension contribution level in France
13/2009	Eläkemaksutaso Yhdysvalloissa ja Kanadassa
14/2009	Eläkekattoa koskeva selvitys